

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social	
	402º Pleno de 24 y 25 de septiembre de 2003	
2004/C 10/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Defensa europea — Cuestiones industriales y de mercado — Hacia una política de la UE en materia de equipo de defensa» (COM(2003) 113 final)	1
2004/C 10/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión (versión codificada)» (COM(2003) 252 final — 2003/0094 (COD))	6
2004/C 10/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (versión codificada)» (COM(2003) 241 final — 2003/0099 (COD))	7

Precio: 22,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

Número de información	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2004/C 10/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: <ul style="list-style-type: none"> — la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (CE) n° 163/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (Media-formación) (2001-2005)» (COM(2003) 188 final — 2003/0064 (COD)) — la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2000/821/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (Media Plus — Desarrollo, distribución y promoción)» (COM(2003) 191 final — 2003/0067 (COD)) 	8
2004/C 10/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La aplicación concreta de la Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeo (94/45/CE) y sobre los aspectos que, en su caso, deberían ser revisados»	11
2004/C 10/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud» (COM(2003) 272 final — 2003/0113 (COD))	18
2004/C 10/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales»	21
2004/C 10/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos (versión codificada)» (COM(2003) 298 final — 2003/0103 (CNS))	27
2004/C 10/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión (versión codificada)» (COM(2003) 352 final — 2003/0129 (AVC))	28
2004/C 10/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (“Reglamento comunitario de concentraciones”)» (COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS))	29
2004/C 10/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa a la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas»	37
2004/C 10/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo dirigido a la «Conferencia Intergubernamental de 2003»	43

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2004/C 10/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior»	49
2004/C 10/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa» (COM(2003) 27 final)	58
2004/C 10/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004»	70
2004/C 10/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Política de la innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa» (COM(2003) 112 final)	78
2004/C 10/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)» (COM(2003) 402 final — 2003/0148 (COD))	85
2004/C 10/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2596/97 por el que se proroga el período establecido en el apartado 1 del artículo 149 del Acta de adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia» (COM(2003) 372 final — 2003/0144 (CNS)) ..	87
2004/C 10/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación»	88
2004/C 10/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social» ...	92
2004/C 10/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas — Enfoque global»	105

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

402º PLENO DE 24 Y 25 DE SEPTIEMBRE DE 2003

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Defensa europea — Cuestiones industriales y de mercado — Hacia una política de la UE en materia de equipo de defensa»

(COM(2003) 113 final)

(2004/C 10/01)

El 12 de marzo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 3 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Wilkinson).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 3 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En su Comunicación ⁽¹⁾, la Comisión considera llegado el momento de iniciar la elaboración de una política de equipo de defensa más coordinada, que complemente las políticas nacionales en este ámbito. Esta Comunicación sigue a otras dos Comunicaciones anteriores sobre las industrias de defensa ⁽²⁾, que sólo dieron como resultado un número muy limitado de medidas.

1.2. La Comisión considera que puede hacer una contribución fundamental, al mejorar la calidad del marco normativo de la UE que regula el tratamiento dado al armamento en Europa y, de esta forma, ayudar a la supervivencia de una base industrial de defensa europea viable.

1.3. Los argumentos y propuestas de la Comisión se basan en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y se

enmarcan en el contexto del desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), pero no dependen de dichas políticas.

1.4. Las medidas propuestas tienen por objeto fomentar la reestructuración y la consolidación industriales, promover la creación de un mercado europeo de equipo de defensa y aumentar la competitividad de la industria europea, lo que constituye un reto importante en el desarrollo de la PESD. También tienen por objeto lograr objetivos socioeconómicos más amplios.

1.5. La Comunicación estima que las decisiones que se adopten ahora añadirán muy probablemente valor a los sectores del mercado de equipo de defensa y de investigación relacionada con la defensa.

1.6. En su reunión del 16 de junio de 2003 celebrada en Luxemburgo, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores respaldó algunas de las actividades incluidas en la Comunicación.

⁽¹⁾ COM(2003) 113 final.

⁽²⁾ COM(96) 10 final y COM(97) 583 final.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera oportuna esta Comunicación y aprueba la mayor parte de las medidas que en ella se proponen. El principal objetivo de los cambios que se propongan debe ser dotar a los Estados miembros, de manera más eficiente y rentable, de las capacidades de defensa que necesitan, en el marco de los recursos disponibles.

2.2. La defensa es un asunto sumamente político, sobre el que no todos los Estados miembros coinciden a la hora de definir el papel que debe desempeñar la UE en este ámbito. Por ello, a la hora de examinar las propuestas en cuestión es necesario tomar en consideración el contexto político. Los Estados miembros sí coinciden, en cambio, en afirmar que la capacidad de defensa de la UE es insuficiente para llevar a cabo todas las tareas que se contemplan actualmente (tareas de Petersberg), y más aún las que podrían acordarse en el futuro. Resulta imprescindible que la UE disponga de la capacidad militar que permita satisfacer las necesidades de las políticas en materia de asuntos exteriores y defensa acordadas, pues de lo contrario les faltará credibilidad. Aunque hoy por hoy no haya consenso entre los Estados miembros acerca de la necesidad de que la UE desarrolle su capacidad militar, el Comité acoge con satisfacción las medidas en este sentido, considerándolas un elemento clave de una futura PESD viable.

2.3. La defensa también es una cuestión muy compleja, que no se puede racionalizar totalmente, debido a la diversidad de tareas posibles (a nivel nacional, de la OTAN, UE, ONU, etc.) y de equipos necesarios para llevarlas a cabo, así como a la variedad de acuerdos existentes, que muchas veces se solapan. Sin embargo, sería muy útil reducir estas diferencias.

2.4. A tal fin, la UE tiene que sacar el máximo partido de los recursos actualmente asignados a esta capacidad. Es especialmente significativo que mientras que el gasto en defensa de la UE equivale al 40 % del de Estados Unidos, su capacidad operativa sólo corresponde aproximadamente al 10 %. Es evidente que los países de la UE no rentabilizan suficientemente sus recursos.

2.5. Si no se llevan a cabo auténticas mejoras en el desarrollo de las nuevas tecnologías en el ámbito de la defensa, las industrias de la UE seguirán perdiendo terreno en la producción de capacidad operativa, lo que estaría en desacuerdo con la estrategia de Lisboa y perjudicaría las perspectivas en materia de empleo. En este sentido, el método abierto de coordinación podría ser útil para fomentar la interacción entre las políticas industriales nacionales a nivel de la UE. Además, ello permitiría realizar consultas, evaluaciones y estudios comparativos a nivel de la UE que podrían contribuir a la racionalización de las industrias implicadas.

2.6. Si bien es siempre conveniente aprovechar al máximo los recursos disponibles, el interés por hacerlo solo es limitado. Debe existir la voluntad política de asignar los fondos necesarios para hacer frente a los compromisos actuales y futuros (véase punto 2.3). Además, cuando se trate de tareas militares que exigen el máximo esfuerzo, las fuerzas militares que no dispongan de equipos avanzados desde el punto de vista tecnológico no podrán realizarlas con éxito.

2.7. El Comité observa que apenas se habla del acceso a la tecnología y la información y su transferencia entre Estados miembros en el sector de la defensa. Sin embargo, señala la importancia de este elemento para los equipos tecnológicamente más avanzados.

2.8. La mayoría de los actuales Estados miembros y un número significativo de los países candidatos a la adhesión son miembros de la OTAN. Además, para ciertas operaciones comunitarias, la UE ha negociado un acceso garantizado a determinados activos de la OTAN. Por lo tanto, es claramente necesario desarrollar sistemas y normas comunitarias que tengan plenamente en cuenta los conceptos equivalentes de la OTAN. De la misma manera, por lo que a los equipos se refiere, la interoperabilidad entre las fuerzas de la UE y de la OTAN seguirá siendo fundamental, y más importante que la normalización (aun cuando ésta deba seguir fomentándose en la medida de lo posible).

2.9. Más importante aún, debido a la diversidad que caracteriza las industrias y los equipos de defensa⁽¹⁾ en los diferentes Estados miembros, es necesario admitir la absoluta necesidad de un enfoque de varias velocidades y flexible. En consecuencia, el Comité respalda el planteamiento posibilista de la Comisión, y toma nota de que los progresos globales, y los beneficios que de ellos se deriven, serán mucho más lentos de lo esperado. Asimismo, espera que, a medida que van introduciéndose cambios, las diferencias entre Estados miembros de mayor y menor tamaño vayan reduciéndose de manera progresiva.

2.10. Gradualmente, los procedimientos establecidos a nivel de la UE para armonizar las políticas en materia de equipos de defensa podrían significar, para los Estados miembros que deseen participar, una mayor eficacia, mejores resultados y costes reducidos, y tener un efecto positivo sobre los gastos en materia de I+DT.

2.11. Por lo que se refiere a las propuestas presentadas en la Comunicación, el Comité las respalda, excepción hecha de los aspectos que se señalan en los apartados que figuran a continuación.

(1) El Plan de acción europeo sobre las capacidades militares ha señalado cuáles son las deficiencias en capacidad de la UE que deberán corregirse para poder llevar a cabo las tareas acordadas.

3. La industria de defensa de la UE

3.1. El Comité respalda firmemente la necesidad de mantener una base industrial sostenible para la defensa comunitaria, que pueda competir en el mercado global. De no ser así, los Estados miembros deberían depender de terceros países (principalmente, Estados Unidos) para gran parte de sus equipos de defensa. Es importante desarrollar un «mercado de defensa de la UE» para fomentar el aumento de las adquisiciones procedentes de la UE.

3.2. Se ha progresado ya mucho en el proceso de consolidación de las industrias relacionadas con la defensa, tanto en la UE como a nivel mundial. Al tratarse de un mercado mundial, la mayoría de las principales empresas comunitarias tienen vínculos (de propiedad, cooperación, contractuales u otros) con empresas de terceros países, que les permiten trabajar eficazmente en el mercado mundial. No obstante, se trata de un mercado limitado, razón por la que las empresas han tenido que racionalizar y cooperar para poder seguir siendo competitivas. Esta tendencia se mantiene y ganará en importancia en varios de los países candidatos que, hasta ahora, han realizado escasos progresos en ese ámbito.

3.3. Como se afirma en la Comunicación, una contribución importante a los sistemas de seguridad y defensa procede actualmente de empresas que desarrollan sus productos y servicios también para aplicaciones civiles. Es probable que esta tendencia se confirme.

3.4. La intervención estatal en la industria de defensa es inevitable, si se tiene en cuenta que, para gran parte de sus productos, los Estados son los únicos clientes legítimos. Sin embargo, la propiedad estatal de estas empresas debe limitarse en la medida de lo posible, en aras de la competitividad. Está admitido que el Estado seguirá implicado en algunos ámbitos especialmente sensibles (por ejemplo, el nuclear y el criptográfico) y que con frecuencia las ayudas estatales a la ID+T resultan necesarias para que las fuerzas armadas se mantengan en la vanguardia del desarrollo tecnológico.

3.5. El Comité está de acuerdo en que la reestructuración debe incumbir principalmente a las empresas implicadas, a la luz de las realidades del mercado. Asimismo, señala que muchos de los países de la ampliación se enfrentan a retos específicos en relación con la reestructuración de sus industrias de defensa⁽¹⁾, lo que hace que sea fundamental implicarlos plenamente y sin demora en esta cuestión.

3.6. Inevitablemente, la reestructuración significará para los Estados miembros aceptar la pérdida de parte de sus capacidades industriales de defensa nacionales, para poder concentrarse en otras, un proceso que ya ha comenzado. El objetivo debería consistir en garantizar que entre todos los Estados miembros de la UE se disponga de una capacidad industrial completa, que satisfaga las necesidades de la Unión en materia de defensa.

4. El mercado y su regulación

4.1. El Comité aprueba la revisión del marco normativo de la industria comunitaria de defensa. No obstante, desea formular una serie de observaciones sobre tres aspectos de las propuestas presentadas en este ámbito.

4.2. *Supervisión:* Se afirma en la Comunicación que es necesario establecer y después supervisar la situación económica de la base industrial de defensa en la UE y, en particular, su capacidad de responder a los requisitos de suministro de la PESD, los niveles de competitividad y de conocimientos técnicos en materia de diseño, la inversión en I+D, etc. A juicio del Comité, este nivel de supervisión no es ni realista (debido, en particular, a los factores enunciados en los anteriores puntos 3.2 y 3.3) ni necesario. Además, en algunos casos, los derechos de propiedad intelectual y la confidencialidad comercial plantearían graves problemas. Se debería pedir a los Estados miembros que proporcionaran la información pormenorizada relevante que resulte necesaria, incluida una estimación del número de empleados con mención de sus aptitudes.

4.3. *Adquisición de equipos de defensa:* La Comunicación indica que la misma UE debería participar directamente en la adquisición de equipos de defensa. Aunque está de acuerdo en que la centralización de algunos aspectos de la adquisición de equipos de defensa podría estar justificada, el Comité desearía, antes de pronunciarse sobre esta propuesta, conocer su valor añadido para la UE. Si está de acuerdo, en cambio, en que en la medida de lo posible el objetivo final sería tener un conjunto único de normas para la adquisición de equipos de defensa en Europa. Sin embargo, se tardará en alcanzar este grado de uniformidad, habida cuenta de la gran disparidad de normas aplicadas actualmente por los Estados miembros. Por otra parte, se deberán tener en cuenta las adquisiciones procedentes de terceros países, a las que se aplicarán procedimientos y normas diferentes. El Comité espera que, a la hora de establecer dichas normas, la futura Agencia (véase el punto 6.1) desempeñe una función primordial.

⁽¹⁾ En buen número de ellos, las fuerzas armadas y las industrias de defensa formaron parte de un sistema que no se correspondía con el de los actuales Estados miembros.

4.4. *Política de competencia:* El Comité respalda plenamente el planteamiento global de la Comisión, pero considera que no se debe permitir la limitación del ámbito de aplicación del artículo 296 con el fin de mermar la capacidad de los Estados miembros para salvaguardar sus intereses en el ámbito de la seguridad nacional. Reitera asimismo que, como consecuencia de la participación y de los intereses de los Estados como únicos clientes legítimos a la hora de adquirir la mayor parte de los equipos de defensa, seguirá siendo más difícil que para otros productos mantener la competitividad.

5. Una labor más coherente de investigación europea avanzada sobre seguridad

5.1. En la actualidad, es claramente insuficiente la inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I+DT) relacionados con la defensa. La organización encargada de gestionar programas de investigación en régimen de cooperación en el ámbito de la defensa (GAEO⁽¹⁾), administra tan sólo el 2,5 % de las inversiones comunitarias en este tipo de investigación. Cuando sea posible, sí es conveniente y aporta un valor añadido coordinar determinadas actividades nacionales de investigación a nivel de la UE, como muestran las enseñanzas extraídas de la creación del Espacio europeo de la investigación. La I+DT va a ser un área clave para que la Unión alcance los objetivos fijados en la política relativa al equipo de defensa de la UE.

5.2. En la perspectiva de un acuerdo de los Estados miembros sobre una agenda comunitaria en el ámbito de la investigación avanzada, sería necesario definir lo que se entiende por «tecnologías estratégicas de la UE»⁽²⁾. Los proyectos seleccionados deberán tener la capacidad de mejorar directamente las capacidades en el ámbito de la seguridad en los sectores pertinentes. También habrá que ponerse de acuerdo sobre la forma de encontrar los fondos necesarios y de repartir los beneficios resultantes, pero es obvio que, para mejorar la I+DT de manera significativa, la mayoría de los Estados miembros deberán incrementar sus gastos de defensa. La Agencia cuya creación se propone podría utilizarse sobre todo como centro de consulta, para almacenar y compartir información y, cuando proceda, para fomentar proyectos y una producción comunes.

5.3. De una manera más general, es necesario que, en la medida de lo posible, se identifiquen las necesidades comunes y se alcance un acuerdo al respecto. De esta manera, la industria podría hacer recomendaciones sobre las vías de desarrollo y producción (o adquisición) más rentables y se contribuiría a mejorar la interoperabilidad, lo que a su vez desembocaría en series de producción viables. Asimismo, será necesario comprender cuáles son las necesidades nacionales en materia de I+DT, y coordinar mejor la evolución de las tecnologías y la financiación necesaria.

6. Temas para una posterior reflexión

6.1. *Agencia de Equipo de Defensa de la UE:* La creación de una agencia se ha solicitado ya en repetidas ocasiones. En la Comunicación de la Comisión se la denomina «Agencia de Equipo de Defensa», en el Informe del PE sobre las arquitecturas de seguridad y defensa se la llama «agencia de armamento e investigación» y en el reciente proyecto de Constitución elaborado por la Convención sobre el futuro de Europa, «Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares». El papel que se propone que desarrolle una agencia de este tipo varía más o menos en función del nombre que se le da. No obstante, en su reunión del 16 de junio de 2003 el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores adoptó una decisión política en el sentido de que debería establecerse una agencia en el ámbito de la capacidad de defensa. Los detalles sobre su función exacta se están debatiendo.

6.2. El Comité acoge favorablemente la declaración de la Comisión según la cual la agencia que se establezca debe reflejar la opción política de los Estados miembros de que gran parte de la I+DT y de la adquisición siga realizándose fuera del actual Tratado CE, y su deseo de utilizar los acuerdos existentes⁽³⁾ como base para los trabajos de la agencia. Como es posible que no todos los Estados miembros participen en los trabajos de la Agencia, debe alcanzarse un acuerdo de base sobre las contribuciones a su financiación que tenga en cuenta la participación y las contribuciones de los países implicados. El Comité se pronunciará pormenorizadamente al respecto cuando sepa con exactitud qué papel va a desempeñar la agencia y en qué medida supondrá un valor añadido.

6.3. *Seguridad del suministro:* Dado que pocos Estados miembros, o quizá ninguno, restringirán sus adquisiciones de equipo de defensa al mercado interior, seguirán existiendo acuerdos bilaterales relativos tanto al suministro como a la seguridad del mismo. El Comité considera que, en estas circunstancias, la responsabilidad de la seguridad del suministro debe seguir incumbiendo a los Estados miembros, que podrán optar por cualquier tipo de colaboración comunitaria (como la agencia propuesta) o por concluir sus propios acuerdos, ya sea a nivel bilateral o multilateral.

(1) Grupo de Armamento de Europa Occidental.

(2) Definidas aquí como tecnologías primordiales para la capacidad considerada necesaria para cumplir las tareas de la UE acordadas.

(3) Como la OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento) y el «Europa MoU» (memorándum de entendimiento en el marco de la OAEO).

6.4. *Cuestiones relativas al comercio:* El Comité se pronunciará sobre este aspecto importante cuando la Comisión presente propuestas detalladas al respecto. Sí está de acuerdo, sin embargo, en que sería útil controlar las prácticas existentes a nivel de la exportación de productos de doble uso, con el fin de garantizar una competencia leal.

7. Conclusiones

7.1. El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la puesta en marcha de un proceso para establecer una política más coordinada en materia de equipos de defensa en la UE, como una parte esencial de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) viable, que se centrará en la adquisición de la capacidad necesaria para satisfacer las necesidades de la UE en virtud de la PESD, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Señala que los procedimientos a nivel de la UE acordados significarían, para los Estados miembros participantes, mayor eficacia y costes reducidos.

7.2. Reconoce que, para ello, la voluntad política constituye un elemento clave, en particular en relación con el incremento de la financiación.

7.3. Considera que disponer de una industria de defensa competitiva a escala mundial está en el interés de la UE tanto desde el punto de vista político como económico, y señala que

la reestructuración ya está teniendo lugar de manera amplia, debido a la presión del mercado.

7.4. Observa que es preferible que sean los Estados miembros quienes se ocupen del establecimiento y la evaluación de la información pertinente sobre estas industrias. Esta información deberá incluir cifras de empleo con mención de las aptitudes de los empleados.

7.5. El CESE expresa sus dudas sobre el valor añadido de que, como se propone, la UE intervenga directamente en la adquisición de los equipos de defensa.

7.6. Para progresar en el futuro, resulta fundamental realizar un esfuerzo coherente a nivel de la UE por lo que respecta a la investigación avanzada en materia de seguridad; para ello, es indispensable definir cuáles son las «tecnologías estratégicas de la UE» que se necesitan para superar la brecha existente en materia de capacidad en este ámbito.

7.7. Una vez que se llegue a un acuerdo sobre la función, y otros detalles, de la Agencia de la UE encargada de la capacidad de defensa, el Comité se propone realizar un análisis pormenorizado sobre la misma.

7.8. Considera que, en el futuro previsible, la seguridad del suministro deberá seguir siendo responsabilidad de los Estados miembros, aunque reconoce que la Agencia podría desempeñar una función útil en este sentido.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión (versión codificada)»

(COM(2003) 252 final — 2003/0094 (COD))

(2004/C 10/02)

El 26 de mayo de 2003, de conformidad con el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, responsable de preparar los trabajos del Comité en la materia, elaboró su dictamen el 3 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Bo Green).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 119 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. El 1 de abril de 1987 la Comisión Europea dio a sus servicios instrucciones de proceder a la codificación de todos los actos legislativos como máximo tras su décima modificación, destacando al mismo tiempo que se trataba de una norma mínima, en aras de la claridad y la buena comprensión de la legislación comunitaria.

1.2. Toda vez que no puede introducirse ninguna modificación sustancial en los actos objeto de la codificación, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión convinieron, según un acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994, que podría utilizarse un procedimiento acelerado para la aprobación rápida de los actos codificados.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. El objeto de la propuesta sujeta a examen es proceder a la codificación de la Directiva 73/23/CEE. La nueva Directiva, que sustituirá a los distintos actos que en ella se relacionan⁽¹⁾, preserva íntegramente la sustancia de los mismos y se limita a agruparlos, introduciendo únicamente las modificaciones formales requeridas por la operación misma de codificación.

2.2. Se entiende por material eléctrico, en el sentido de la definición de la directiva 73/23/CEE, todo material eléctrico destinado a utilizarse sometido a una tensión nominal de entre

⁽¹⁾ Anexo V, parte A, de la presente propuesta.

50 y 1 000 V para la corriente alterna y 75 y 1 500 V para la corriente continua. La Directiva cubre también una buena parte de los productos eléctricos destinados al uso tanto profesional como privado. La Directiva 73/23/CEE establece exigencias relativas a la colocación del marcado «CE» y a la elaboración de una declaración CE de conformidad.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE aprueba en líneas generales la propuesta de la Comisión, que tiene por objeto hacer la legislación comunitaria más clara y comprensible.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE sugiere que se modifique como sigue el apartado 2 del artículo 5:

«Se considerarán armonizadas las normas cuando, habiendo sido establecidas por un organismo de normalización reconocido, se publiquen con arreglo a los procedimientos nacionales. Las normas se actualizarán en función del progreso tecnológico y de la evolución del nivel técnico alcanzado en materia de seguridad.»

La formulación actual no se refiere a los organismos citados en el artículo 11 de la propuesta de Directiva. Se trata, de hecho, de normas elaboradas en el marco del Cenelec⁽²⁾.

⁽²⁾ Comité Europeo de Normalización Electrotécnica.

Bruselas, 24 de septiembre 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (versión codificada)»

(COM(2003) 241 final — 2003/0099 (COD))

(2004/C 10/03)

El 6 de junio de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Burani).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Esta propuesta tiene por objeto realizar la codificación de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores. La nueva directiva reemplazará a las distintas directivas que son objeto de la operación de codificación, respetando en su totalidad la sustancia de los textos codificados, y se limita, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales requeridas por la propia operación de codificación.

2. Sin duda alguna, el Comité aprueba la operación de codificación general de las disposiciones comunitarias emprendida por la Comisión con arreglo a la decisión adoptada el 1 de abril de 1987 ⁽¹⁾ y, por tanto, su dictamen relativo a la

propuesta de Directiva es favorable, como ya ocurrió en ocasiones anteriores con respecto a iniciativas análogas.

3. El Comité destaca que, con arreglo al acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, ninguna modificación sustantiva puede ser introducida en los actos objeto de codificación, condición garantizada por la Comisión en la propuesta de Directiva que se examina. Una aprobación responsable por parte del Comité presupone, además, que se comprueben las modificaciones introducidas, cosa que ha hecho el ponente sin haber tenido motivos para emitir reservas ni formular observaciones particulares. El Comité recomienda que, en el futuro, por motivos prácticos y con el fin de ahorrar tiempo, en todos los casos similares las propuestas de directiva vayan acompañadas, en anexo, de una lista detallada de las eventuales diferencias, aunque sean mínimas, entre los textos originales y el texto codificado.

⁽¹⁾ COM(87) 868 PV.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:

- la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (CE) nº 163/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de enero de 2001, relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (Media-formación) (2001-2005)»

(COM(2003) 188 final — 2003/0064 (COD))

- la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2000/821/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (Media Plus — Desarrollo, distribución y promoción)»

(COM(2003) 191 final — 2003/0067 (COD))

(2004/C 10/04)

El 5 de mayo de 2003, de conformidad con el apartado 4 del artículo 150 y el apartado 3 del artículo 157 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Braghin).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El programa Media-formación tiene por objeto desarrollar las competencias profesionales en el sector audiovisual europeo a través de la formación profesional continua y proporcionando a los profesionales los conocimientos y las competencias necesarias para permitirles aprovechar al máximo la dimensión europea e internacional del mercado y el empleo de las nuevas tecnologías.

1.2. La finalidad del programa Media Plus es aumentar la competitividad del sector audiovisual europeo a través de una serie de medidas de apoyo al desarrollo de proyectos de producción y de empresas, así como a la distribución y promoción de obras cinematográficas y programas audiovisuales.

1.3. Ambos programas expiran en un momento de importantes cambios en la estructura y el funcionamiento de la Unión Europea: la ampliación, la Conferencia Intergubernamental y la renovación del Parlamento y la Comisión Europea.

1.4. Es conveniente garantizar una base jurídica que permita prolongar los programas actuales Media-formación y Media Plus hasta la adopción de nuevos programas, y de ese modo

garantizar la continuidad de la ayuda comunitaria al sector audiovisual europeo y evitar toda perturbación de estos mecanismos de apoyo a los objetivos comunitarios definidos en el Tratado.

1.5. En el plano financiero, la Comisión propone elevar el presupuesto global del programa Media-formación a 57,4 millones de EUR y el del programa Media Plus a 435,6 millones de EUR.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE considera que habría sido conveniente que la Comisión, con la debida antelación, hubiese creado las condiciones y adoptado las medidas necesarias para anticipar el debate y la presentación de los nuevos programas plurianuales en los sectores cubiertos por los actuales programas Media-formación y Media Plus, en lugar de limitarse a prolongar su vigencia un año más. De este modo se habrían podido afrontar las diversas exigencias y los nuevos elementos del sector, respondiendo a las críticas constructivas de que ha sido objeto la aplicación de los programas y revisando el planteamiento y la estructura de los propios programas, con el fin, en particular, de hacer frente a los nuevos desafíos que plantea la ampliación.

2.2. El CESE espera que, en el proceso de evaluación intermedia que actualmente se está llevando a cabo, se tengan particularmente en cuenta las sugerencias y propuestas formuladas por el Comité en el presente y en anteriores dictámenes.

2.3. La financiación prevista para 2006 es básicamente la misma que en el quinquenio precedente, incluso menor en el caso de Media-formación. Si a ello se añade el impacto de la ampliación, resulta inadecuada para responder a las exigencias de un mayor número de beneficiarios potenciales y a la multiplicación de las oportunidades de colaboración.

2.3.1. Por tanto, el CESE aboga porque a la hora de preparar el presupuesto general de la UE para 2006-2012 se aumenten los fondos previstos actualmente para los proyectos Media, sobre todo para formación, y se articulen mejor en función de las nuevas necesidades derivadas del menor desarrollo del sector audiovisual en los nuevos Estados miembros.

2.3.2. Junto a las ayudas previstas en el programa, es conveniente potenciar y concentrar en el apoyo a las PYME, sobre todo a las numerosas microempresas del sector, las diversas posibilidades de financiación, incluidos los mecanismos de financiación privada y las ayudas del BEI, conforme al modelo de la iniciativa «Crecimiento y sector audiovisual: iniciativa i2i audiovisual».

2.3.3. Debe prestarse una atención especial al establecimiento de mecanismos de ventajas fiscales y de creación de un mercado de capital de riesgo adaptado a las especificidades del sector, que experimentará un periodo de grandes innovaciones a causa del paso al sistema digital.

3. Observaciones específicas

3.1. Las oficinas Media, que garantizan la relación con los beneficiarios del programa a nivel nacional, son un instrumento fundamental para lograr los objetivos del programa. La creación (en curso) de las oficinas Media en los nuevos Estados miembros merece una atención especial, igual que su funcionamiento eficaz, para que los usuarios de tales países puedan contar con información y servicios adecuados. Dichas oficinas podrían influir positivamente en la búsqueda de socios para las coproducciones y en la difusión a nivel europeo.

3.2. La promoción de las películas europeas en Europa y fuera de Europa también se lleva a cabo a través del apoyo a los festivales de películas, documentales y películas de animación europeas. Estas ayudas podrían combinarse con una actividad sistemática de información sobre los propios festivales para facilitar la participación de autores y pequeños productores independientes y promover sus producciones a nivel europeo e internacional.

3.2.1. Los festivales constituyen un instrumento importante para valorar la producción no meramente comercial, que presenta a menudo valiosos contenidos culturales y de conocimiento de la historia y las tradiciones regionales. Si se promueven adecuadamente, pueden convertirse en un instru-

mento para valorizar las especificidades culturales y la producción audiovisual de regiones hasta ahora excluidas o marginadas de los circuitos internacionales. Esta necesidad se verá muy posiblemente acentuada por la ampliación de la UE a nuevos países con tradiciones y culturas diferentes de las de la UE actual.

3.3. El CESE suscribe la propuesta de transformar la oficina de asistencia técnica en una agencia ejecutiva que permita mayor flexibilidad y transparencia en la gestión de los fondos y anima a la Comisión a continuar el estudio emprendido sobre el particular.

4. Conclusiones

4.1. El CESE considera que tras la evaluación intermedia, que actualmente se está llevando a cabo, debería organizarse un amplio debate, que podría incluir una consulta a las partes interesadas, no sólo para preparar de la manera más adecuada el futuro programa Media, sino también para revisar desde este momento, si es necesario, la asignación de recursos.

4.2. El problema de la financiación del sector audiovisual en el contexto de la ampliación de la UE no puede resolverse con una simple proyección de la financiación actualmente prevista a una Europa ampliada con unos 70 millones de ciudadanos más y con una mayor diversidad en términos de desarrollo del sector audiovisual. El Comité insta, por tanto, a la Comisión a que tenga en cuenta este aspecto a la hora de preparar las propuestas sobre el futuro presupuesto comunitario, tanto en lo que se refiere a la financiación propiamente dicha como a su adecuación a las necesidades de los destinatarios.

4.3. El CESE reitera una serie de consideraciones estratégicas ya avanzadas en su dictamen anterior de 27 de abril de 2000 ⁽¹⁾ sobre la propuesta de programas Media-formación y Media Plus y solicita, en particular, que en el proceso de evaluación y en el futuro programa Media se tengan convenientemente en cuenta las siguientes demandas:

- garantizar la complementariedad y la coherencia con las demás acciones comunitarias incluyéndolas en una estrategia común, favoreciendo en particular la participación del sector audiovisual en programas como, por ejemplo, Cultura 2000;

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (Media-formación) (2001-2005)» y la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la ejecución de un programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (Media Plus — Desarrollo, distribución y promoción) (2001-2005)» 1999/0276 (CNS); DO C 168 de 16.6.2000.

- prestar apoyo en las fases de la cadena audiovisual en las que la intervención puede aportar mayor valor añadido (fundamentalmente, al principio y al final del proceso de producción), favoreciendo en particular el acceso de las PYME a través de mecanismos menos rígidos y modalidades como el *slate funding* (propuestas de desarrollo de conjuntos de proyectos);
 - dar prioridad a los productos que puedan tener un ciclo de explotación comercial más largo en los diversos mercados, interviniendo también en la duración de la cesión de los derechos de las producciones, que perjudican, sobre todo, a los productores independientes;
 - dar prioridad al desarrollo tecnológico y a la innovación, así como a la circulación transnacional (en especial en los nuevos Estados miembros);
 - crear un sistema de información y seguimiento para las nuevas exigencias y la evolución del mercado audiovisual;
 - mejorar el acceso del público al patrimonio audiovisual europeo mediante su digitalización e interconexión a nivel europeo, sobre todo en aras de la educación y con fines pedagógicos;
 - evaluar de manera adecuada y sistemática las ayudas para optimizar los recursos financieros disponibles y satisfacer al máximo las exigencias del sector audiovisual; y
 - llevar a cabo proyectos piloto, hasta ahora poco utilizados, quizá por estar muy centrados en lo tecnológico, y ampliarlos al ámbito de los contenidos.
- 4.4. En lo que se refiere a la formación, el principal obstáculo los constituyen los reglamentos que se aplican de manera excesivamente rígida, así como lo inadecuado de las inversiones, como se ha señalado. Tal y como proponía el dictamen anteriormente citado, se debe fomentar la educación a distancia mediante el uso de las nuevas tecnologías y promover una coordinación entre centros técnicos de formación aplicada y centros universitarios de formación de base, evitando una fragmentación excesiva de las ayudas.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La aplicación concreta de la Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeo (94/45/CE) y sobre los aspectos que, en su caso, deberían ser revisados»

(2004/C 10/05)

El 26 de noviembre de 2002, la Sra. Loyola de Palacio, Vicepresidenta de la Comisión Europea, pidió al Comité Económico y Social Europeo que elaborara, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un dictamen sobre el tema «La aplicación concreta de la Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeo (94/45/CE) y sobre determinados aspectos que, en su caso, deberían ser revisados».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Piette).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

OBJETO DEL DICTAMEN

Con el fin de dar curso a las solicitudes del CESE en favor de una mayor implicación en la actuación comunitaria en el ámbito social, y en el espíritu del acuerdo marco entre la Comisión y el CESE, la Comisión ha solicitado al Comité un dictamen exploratorio acerca de la aplicación concreta de la Directiva relativa a la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento, en las empresas de dimensión comunitaria y los grupos de empresas de dimensión comunitaria, destinado a informar y consultar a los trabajadores, y de los aspectos que, en su caso, deberían ser revisados. Este dictamen podría resultar muy útil para que la Comisión tome una decisión acertada en 2003 sobre el curso que se debe dar a la solicitud presentada por determinadas partes y, en particular, el Parlamento Europeo, sobre la revisión de la Directiva 94/45/CE. Los interlocutores sociales, sin perjuicio de su autonomía y sus decisiones en este ámbito, podrán hallar en este dictamen el apoyo de una corroboración y de elementos objetivos compartidos.

Así pues, el presente documento pretende ser ante todo un corpus informativo y tiene por objeto examinar la experiencia adquirida a raíz de la aplicación de la Directiva.

1. Marco general de la Directiva 94/45/CE y de su revisión

1.1. La aprobación por parte del Consejo de Ministros, el 22 de septiembre de 1994, de la Directiva sobre la constitución de un comité de empresa europeos o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores, aplicable también al Reino Unido mediante la Directiva 97/74/CE del Consejo de 17 de diciembre de 1997, constituyó un avance decisivo para el desarrollo de un diálogo social verdaderamente europeo a escala de empresa en consonancia con la estructura transnacional de las empresas y grupos de empresas.

Este nuevo instrumento, de carácter verdaderamente transnacional, ha contribuido sobremanera al desarrollo de la dimensión europea de las relaciones sociales.

1.2. Los Estados miembros tenían que haber transpuesto la Directiva a su legislación nacional antes del 22 de septiembre de 1996 (el 15 de diciembre de 1999 en el caso de la Directiva 97/74/CE) ⁽¹⁾. La dirección central de las empresas y de los representantes de los trabajadores recibieron el mismo plazo para la negociación de acuerdos voluntarios, en virtud del artículo 13 de la Directiva. A causa de la complejidad y el carácter muy innovador de esta Directiva en la medida en que articula dimensiones específicamente europeas y dimensiones nacionales, la coordinación de la transposición a las legislaciones nacionales resultó esencial para lograr disposiciones muy convergentes en lo que al contenido se refiere.

1.3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Directiva 94/45/CE, la Comisión tenía la obligación de reexaminar, antes del 22 de septiembre de 1999, las modalidades de aplicación de la misma y proponer al Consejo, en su caso, las modificaciones oportunas.

1.4. En la actualidad, las negociaciones y el trabajo realizado por los comités de empresa europeos deberían haber dado pie a las suficientes experiencias concretas para hacer posible la revisión, teniendo en cuenta siempre que se trata de un proceso totalmente innovador.

1.5. Correspondía a la Comisión llevar a cabo dicha revisión «en consulta con los Estados miembros y los interlocutores sociales a nivel europeo».

1.6. La revisión tenía que examinar las modalidades de aplicación de la Directiva, y por tanto, todos los aspectos relacionados con la puesta en marcha y el funcionamiento de los comités de empresa europeos, además de ver si los límites de plantilla son adecuados.

⁽¹⁾ Los textos de las transposiciones a los ordenamientos nacionales de la Directiva 94/45/CE pueden consultarse en el sitio web http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/directive_9445/index_en.htm.

1.7. A raíz de dicha revisión y de una Conferencia con los interlocutores sociales celebrada en abril de 1999, el 4 de abril de 2000 la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo su informe sobre la aplicación de la Directiva. El informe de la Comisión se centra, sobre todo, en la evaluación de las medidas de transposición tomadas por los Estados, pero recoge también una evaluación de la aplicación de la Directiva. Independientemente de la calidad de las transposiciones, la Comisión señala que algunos puntos de la Directiva siguen estando sujetos a interpretación. El informe señala, además, que la solución en dichos casos requiere o bien el acuerdo de las partes o bien el recurso a una instancia judicial. Por tanto, la Comisión no ha llegado a la conclusión, en esta fase, de que es necesario proponer una modificación de la Directiva.

1.8. La Presidenta del Parlamento Europeo remitió a continuación el texto para informe a la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, y para opinión a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior y a la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía. La Resolución del Parlamento sobre el Informe se emitió el 17 de julio de 2001; en ella el Parlamento insta a la Comisión a que presente con celeridad una propuesta de modificación de la Directiva que incluya una serie de mejoras ⁽¹⁾.

1.9. Casi tres años después de la presentación del informe, y con la experiencia de un período más largo de aplicación, la Comisión estima que sí es conveniente proceder a un nuevo examen de la aplicación de la Directiva en la práctica, tanto más cuanto que esta cuestión figura en la agenda de política social de Niza de diciembre de 2000.

1.10. Desde que la Comisión publicara su Informe en abril de 2000, el mercado de trabajo europeo ha sufrido modificaciones considerables. La aceleración y el cambio de naturaleza de las reestructuraciones transnacionales como elemento más permanente en la vida de las empresas constituyen actualmente verdaderos retos para los comités de empresa europeos.

1.11. El ámbito de aplicación de la Directiva 94/45/CE incluirá a los nuevos países de la Unión Europea desde el momento de su adhesión, prevista para el 1 de mayo de 2004 para diez de ellos. La ampliación tendrá repercusiones importantes tanto para algunos de los comités existentes, que tendrán que integrar a los representantes de los trabajadores de dichos países, como para la entrada de nuevos grupos de empresas en el ámbito de aplicación de la Directiva, lo que sin duda planteará nuevos desafíos. Las reflexiones y acciones

relativas a los comités de empresa europeos deberán tener en cuenta en los próximos años la especificidad de las nuevas empresas que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva así como las características consustanciales a los sistemas de relaciones sociales vigentes en estos nuevos países miembros. Como destacaron los interlocutores sociales en la conferencia «Comités de Empresa Europeos: práctica y desarrollo», de abril de 1999, será necesario un proceso de aprendizaje que permita a los agentes articular elementos y datos provenientes de culturas, prácticas y realidades diferentes, y vencer los obstáculos ligados a las diferencias sociales, económicas y culturales.

1.12. Además, el contexto legislativo también ha cambiado. Se han adoptado nuevas disposiciones comunitarias en materia de información y consulta a los trabajadores, como la Directiva de 8 de octubre de 2001 por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (Directiva 2001/86/CE) y la Directiva de 11 de marzo de 2002 por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea (Directiva 2002/14/CE).

2. Situación actual

2.1. Una experiencia ya consistente

2.1.1. De las 1 865 empresas o grupos, con 17 millones de trabajadores en total, que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre los comités de empresa europeos, 639 (que emplean a un total de 11 millones de trabajadores) disponían de un comité a finales de 2002. El 72 % de estos acuerdos (es decir, 400) se celebró por anticipación, en virtud del artículo 13 de la Directiva, y el 28 % en virtud del artículo 6. De esta forma, los acuerdos de anticipación, prorrogados o modificados, según convenga, siguen siendo aún la base de la mayor parte de los comités europeos que funcionan actualmente. También se han registrado ⁽²⁾ siete acuerdos sobre procedimientos de información y consulta sin formación de comités de empresa europeos.

2.1.2. Más de la mitad de dichos acuerdos se celebraron en un solo año, en 1996. Desde entonces, cada año se celebran unos cuarenta acuerdos. Del conjunto de las empresas y grupos que entran actualmente en el ámbito de la Directiva, 1 200 con un total de seis millones de trabajadores pueden aún establecer un comité de empresa europeo o un procedimiento de información y consulta a los trabajadores. Estas empresas o grupos son a menudo de tamaño más limitado, y tienen un grado de integración transnacional menos pronunciado pero con actividades transfronterizas que ya no son desdeñables.

(1) Informe final del Parlamento Europeo A5-0282/2001, de 17 de julio de 2001, sobre el informe de la Comisión sobre el estado de aplicación de la Directiva del Consejo 94/45/CE — Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.

(2) Base de datos Infopoint de la CES.

2.1.3. Una cuarta parte de los acuerdos inciden en el ámbito de aplicación de la legislación alemana, un 12-13 % corresponden a la legislación francesa, belga o británica, entre el 4 y el 7 % a la neerlandesa, sueca, italiana, irlandesa o finlandesa y menos de veinte pertenecen al ámbito de aplicación de la legislación austriaca, noruega, danesa, luxemburguesa, suiza o griega.

2.1.4. La ampliación es ya efectiva para un 30 % aproximadamente de los comités de empresa europeos existentes⁽¹⁾, que integran a miembros u observadores procedentes de países que entrarán en la Unión Europea el 1 de mayo de 2004. Los países candidatos han empezado a transponer la Directiva 94/45/CE a su legislación nacional, concretamente Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría.

2.1.5. Más de 10 000 representantes de los trabajadores participan hoy directamente en el funcionamiento de los Comités europeos y realizan intercambios y prácticas interculturales, lo que representa uno de los fenómenos más visibles y sustanciales de la Europa social.

2.2. Negociación de los acuerdos

2.2.1. Lo acertado del principio en que se basa la Directiva, consistente en que los interlocutores sociales a escala de empresa tienen que asumir la iniciativa de las negociaciones, se ha visto confirmado por el número de acuerdos firmados en virtud de los artículos 6 o 13. Es evidente que el papel de los interlocutores sociales no ha sido siempre fácil, habida cuenta de la naturaleza compleja e intrínsecamente europea de este nuevo instrumento, pero, en general, los estudios indican que los interlocutores sociales suelen beneficiarse claramente de su experiencia mutua en materia de comités de empresa europeos.

2.2.2. Los acuerdos celebrados presentan una gran diversidad, ya se trate de acuerdos de anticipación, que son los más numerosos, o de acuerdos celebrados después de la entrada en vigor de la Directiva. En la mayoría de los casos, estos acuerdos contienen disposiciones relativas a la información y consulta transnacionales de los trabajadores, respetando así las exigencias prescritas por la Directiva. Tan solo ocho acuerdos se limitan a la información. Por otra parte, algunos de los acuerdos no comportan únicamente mecanismos centrales de información y consulta, sino que prevén también procedimientos descentralizados a nivel nacional sobre determinados aspectos de la información y consulta.

2.2.3. El diálogo social y el papel de los interlocutores sociales de la empresa se han visto fortalecidos por el mero hecho de la negociación entre la dirección central y el grupo especial de negociación sobre la creación de un comité de empresa europeo. Los distintos estudios de los acuerdos muestran que las federaciones sindicales europeas han desem-

peñado un papel importante como coordinadoras en más de tres cuartas partes de las negociaciones voluntarias y han sido cosignatarias de los acuerdos. A efectos de las negociaciones, los miembros del grupo especial de negociación han pedido con frecuencia para llevar a cabo su tarea el asesoramiento de expertos elegidos por ellos mismos, en particular, representantes de organizaciones relevantes de trabajadores a escala comunitaria.

2.2.4. El modo de negociación de un nuevo acuerdo queda fijado en la Directiva 94/45/CE. No obstante, cuando no se haya previsto nada al respecto en el acuerdo, la organización del funcionamiento o la renegociación de los acuerdos existentes, puede plantear la delicada cuestión de los negociadores y los signatarios.

2.2.5. La información sobre la estructura de la empresa o del grupo de empresas en Europa, los efectivos y los interlocutores en los distintos países suele ser la primera cuestión que se plantean los trabajadores de los 1 200 empresas o grupos de empresas que, en principio, desean emprender la negociación de un nuevo comité europeo o instaurar un procedimiento de información y consulta a los trabajadores. Tres asuntos llevados con carácter prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁽²⁾ establecen el principio según el cual todas las informaciones indispensables para la apertura de negociaciones relativas a la creación de un comité de empresa europeo, en particular las informaciones sobre la estructura del grupo y los efectivos, deben ser transmitidas por las direcciones de las respectivas sociedades en el espacio económico europeo a los representantes de los trabajadores, independientemente del lugar donde el grupo tenga su sede o de la opinión de la dirección del grupo sobre la aplicabilidad de la Directiva.

2.2.6. La creación de las condiciones y medios para emprender las negociaciones incumbe a la dirección central, que tiene que tener en cuenta distintos aspectos de la organización práctica de las reuniones: desplazamientos, alojamiento, interpretación, asignación de tiempo, etc., todo ello a su cargo. Esta cuestión es especialmente crucial para los grupos europeos de dimensión media que constituyen la mayor parte de las empresas aún susceptibles de abrir negociaciones. Podría resultar útil una reflexión sobre las modalidades de un apoyo particular al establecimiento del diálogo social transnacional en estas empresas, por ejemplo a través de las líneas presupuestarias abiertas en este ámbito.

⁽¹⁾ Instituto Sindical Europeo, European Works councils — facts and figures, Bruselas, noviembre de 2002.

⁽²⁾ C-62/99 Bofrost, sentencia de 29 de marzo de 2001; C-440/00 Kühne & Nagel, conclusiones presentadas el 11 de julio de 2002. C-349/01 ADS Anker GmbH, conclusiones presentadas el 27 de febrero de 2003.

2.2.7. La negociación, que tiene que empezar en un plazo de seis meses a partir de la solicitud de los trabajadores o de la iniciativa de la dirección, podrá durar tres años. Generalmente, las negociaciones duran menos. Las condiciones en que tienen lugar suelen ser determinantes al principio del funcionamiento de los comités europeos.

2.2.8. Numerosas empresas adaptan o renegocian su(s) comité(s) europeo(s) a raíz de fusiones, cesiones o modificaciones importantes del tamaño de la empresa. Las cuestiones de la adaptación adecuada de la composición de las estructuras de representación en caso de modificación del tamaño de la empresa o grupo y del mantenimiento efectivo de éstas durante los periodos de transición afectan de forma esencial a la capacidad del/de los comité(s) para gestionar las reestructuraciones. La mitad de los acuerdos incluyen las cuestiones relacionadas con la reestructuración en los ámbitos de competencia de los comités europeos: 51 % de los acuerdos hacen referencia a las fusiones, 47 % al cierre de los establecimientos y 53 % a las deslocalizaciones (1). Los cambios estructurales de las empresas han planteado diversas cuestiones en la mayor parte de los comités.

2.3. Funcionamiento de los Comités de empresa europeos

2.3.1. Los informes publicados conjuntamente por la Comisión Europea (DG Empleo y Asuntos Sociales) y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo han establecido una distinción entre los acuerdos por los que se creaba un comité de empresa europeo cuyo potencial parecía limitarse a una existencia formal o simbólica y que se reunía una vez al año, y los acuerdos por los que se creaba un comité de empresa europeo capaz de asumir un papel dinámico, con unos representantes del personal que siguen estando activos entre reuniones y mantienen contactos permanentes con la dirección (2).

2.3.2. Sin embargo, los comités de empresa europeos existentes están en continua evolución y se desarrollan siguiendo un proceso constructivo interno, de modo que, para determinar en qué medida los acuerdos ofrecen posibilidades reales de desempeñar un papel más activo, hay que hacer hincapié no solo en las disposiciones del acuerdo, sino también en el estudio de experiencias concretas.

2.3.3. Los resultados de los distintos estudios (Lecher (3) en particular) muestran que la celebración de un acuerdo sirve mejor como punto de partida que el desenlace de la evolución del comité de empresa europeo como órgano en sí.

2.3.4. Los estudios que han analizado el funcionamiento de los comités de empresa europeos basándose en monografías, encuestas o intercambios de experiencias revelan que se está produciendo en realidad un proceso dinámico de desarrollo por etapas sucesivas. Si bien al principio se manifestaban ciertas reticencias ante las iniciativas de solicitud de creación de comités de empresa europeos, hoy día son muchos los que reconocen su papel positivo en la mejora del diálogo social y de la información y consulta en el seno de la empresa.

2.3.5. Un documento publicado por la patronal de los Países Bajos, en el que se señalan los cometidos y el papel de los comités de empresa europeos de 17 empresas con sede central en dicho país, muestra que la mayor parte de los empresarios consideran que el comité de empresa europeo aporta o puede aportar una plusvalía, sobre todo en caso de reestructuración (4). Algunos empresarios estiman, no obstante, que los comités europeos no han contribuido a mejorar el diálogo social en la empresa. Una encuesta realizada en multinacionales japonesas (5) concluye también con una evaluación positiva de los comités de empresa europeos por una amplia mayoría de los ejecutivos interrogados. Un reciente estudio realizado por una consultora americana entre responsables de 24 grandes multinacionales, mayoritariamente americanas, aporta también una evaluación positiva de la experiencia de los comités de empresa europeos (6). En la mayoría de los casos, la práctica superó las disposiciones previstas por el acuerdo, las direcciones se muestran más abiertas hoy al examen de las cuestiones en su dimensión transnacional que en el período inicial, la confidencialidad plantea muy pocos problemas, la contribución de los expertos es apreciada y la consulta sobre las reestructuraciones se considera positiva. Globalmente, y aunque estas estructuras requieren mucho tiempo y medios, tres cuartos de los responsables interrogados consideran que los comités de empresa europeos representan un valor añadido para la empresa. Varios responsables señalan incluso beneficios inesperados vinculados a los comités de empresa europeos a través de la mejora que han inducido en la disciplina y la coordinación empresarial en el proceso de decisión.

(1) Base de datos de los acuerdos, Infopoint — CES.

(2) Comités de empresa europeos. Estudio comparativo entre los acuerdos basados en el artículo 6 y el artículo 13. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Mark Carley — Paul Marginson, 2000.

(3) Lecher W., Nagel B. & Platzer H.W.: The Establishment of European Works Councils. From Information Committee to Social Actor, Ashgate Publishing, Aldershot, 1999.

(4) Lamers, J.: The added value of European Works Councils, AWWN, Haarlem, 1998.

(5) S. Nakano in European journal of industrial relations, vol. 5 nº 3 p. 307-326.

(6) Organization Resources Conselors Inc. ORC European Works Councils Survey 2002, resumido en EIROnline 01/2003.

2.3.6. Paralelamente a las distintas etapas de desarrollo, los comités de empresa europeos se distribuyen a menudo según el tipo de funcionamiento (Lecher): algunos resultan ser una extensión de estructuras nacionales de representación del país que tiene la sede central, con lo que suponen una fuente de información adicional de uso nacional; otros están bajo la guía de los representantes del país dominante, por lo que el aspecto transnacional es perceptible, pero está poco desarrollado; otros han desarrollado una auténtica «identidad colectiva supranacional», con igualdad entre sus miembros y adopción de posiciones comunes.

2.3.7. Las cuestiones relativas al momento, el contenido y la incidencia de la información y la consulta transnacionales constituyen elementos determinantes del funcionamiento de los comités de empresa europeos, en particular:

- la calidad de la información regular y específica (por parte de la dirección y de los miembros a sus colegas) y su accesibilidad concreta al conjunto de los interesados se consideran esenciales para que pueda instaurarse en el comité de empresa europeo un diálogo de calidad y para que éste pueda desempeñar un papel activo. De este modo, algunos comités han decidido crear un cuadro de indicadores y determinar los tipos de información necesaria y el modo de analizarla;
- la cláusula de confidencialidad figura en 87 % de los acuerdos y a menudo es objeto de debates en la práctica, sobre todo en las reestructuraciones. No obstante, la instauración de un clima de confianza parece haber atenuado el problema gracias a los mecanismos de diálogo establecidos.

2.3.8. La experiencia ha demostrado que el surgimiento de una intervención precoz del comité de empresa europeo en todos los procesos decisorios puede contribuir a favorecer una gestión responsable y preventiva, sobre todo cuando se trata de reestructuraciones.

2.3.9. La noción de transnacionalidad de las cuestiones abordadas por el comité europeo suele ser objeto de debates concretos, sobre todo en el caso de decisiones que, de hecho, afectan sólo a un país pero que, en la práctica, tienen repercusiones estratégicas que rebasan el nivel meramente nacional. La Directiva sobre la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea (SE), aunque se trate de un ámbito diferente, en particular por el carácter puramente opcional de la SE, prevé que la información comunicada al órgano de representación de los trabajadores afectará a las cuestiones

relativas a la propia SE y a cualquiera de sus filiales o establecimientos situados en otro Estado miembro o a cuestiones que excedan de las competencias de los órganos decisorios en un único Estado miembro.

2.3.10. Las investigaciones llevadas a cabo por la Fundación Europea en doce empresas o grupos de empresas que han acordado textos comunes transnacionales ⁽¹⁾ así como los bancos de datos de los acuerdos ⁽²⁾ revelan que algunos comités de empresa europeos comienzan a superar su papel de información y consulta elaborando dictámenes comunes, códigos de conducta, instrucciones, programas de acción y acuerdos a nivel europeo, en particular en materia de salud, seguridad y medio ambiente, derechos fundamentales, movilidad, formación, pensiones complementarias, fusiones, cierres, deslocalizaciones y reestructuraciones.

2.3.11. La práctica demuestra también que la instauración de un diálogo social real y fructífero en el seno del comité de empresa europeo depende del modo de funcionamiento de éste, en función de la forma en que circula la información, la capacidad de coordinación y la reacción a que dicho funcionamiento da lugar:

- El comité restringido, mesa o secretaría, presente en tres cuartas partes de los comités, su composición, frecuencia de reunión y vínculos con las instancias nacionales de representación, sus posibilidades de acceder a los distintos sitios web y los medios de que disponen para la traducción son todos ellos factores esenciales en el funcionamiento de los comités.
- Los medios y capacidades de los miembros varían según los comités europeos: la formación está ya prevista en un 42 % de los acuerdos y responde a necesidades específicas relacionadas con el ejercicio de las funciones de representación a nivel europeo; la posibilidad de recurrir a expertos está prevista en la mayor parte de los acuerdos (57 % de los acuerdos prevén la participación de expertos en las reuniones plenarias y preparatorias), pero los peritajes siguen siendo objeto de debate, teniendo en cuenta las características específicas y prácticas habituales de las instancias nacionales y la presencia de representantes sindicales permanentes en algunos países; los medios de comunicación, incluida la posibilidad de estar en contacto con los diferentes sitios representados, la traducción e interpretación, en función de las necesidades, resultan esenciales; la frecuencia de las reuniones ordinarias del comité plantea, asimismo, un problema práctico (83 % de los acuerdos limitan explícitamente el número de reuniones a una sola o a una reunión ordinaria con posibilidad de una reunión extraordinaria; 14 % de los acuerdos prevén dos reuniones ordinarias).

⁽¹⁾ Joints texts negotiated by European Works Councils, M. Carley, EFMWC, Dublin, 2001.

⁽²⁾ Banco de datos Infopoint de la CES.

- El procedimiento de información y consulta afecta esencialmente a los temas previstos en la Directiva y resulta particularmente importante en caso de reestructuración. No obstante, algunos comités amplían dicho procedimiento a las medidas programadas por la dirección, principalmente en los ámbitos siguientes: formación continua, medio ambiente, salud y seguridad, igualdad de oportunidades, eventual participación financiera de los trabajadores y, aunque hasta ahora su práctica sea marginal, actividades culturales y sociales.

El comité de empresa europeo está resultando ser una instancia de debate para la concreción de objetivos como los iniciados en Lisboa, uno de cuyos elementos fundamentales guarda relación con la educación y formación a lo largo de toda la vida.

2.3.12. La capacidad de adaptación y evolución del comité de empresa europeo en función de los cambios en el grupo o con el fin de mejorar su funcionamiento (proceso dinámico) reviste también una gran importancia en la práctica. El acuerdo belga de transposición de la Directiva hace referencia, en sus disposiciones subsidiarias, al cambio de estructura o de dimensiones de la empresa o del grupo y prevé una serie de reglas aplicables en ese caso. Dichas reglas pueden fijarse en un protocolo de colaboración.

2.3.13. Algunos acuerdos abordan de manera particular las diferentes actividades o divisiones dentro de un mismo grupo. Si bien determinados comités de empresa europeos constituyen una instancia única a pesar de la gran variedad de sus actividades, la organización por profesiones en el seno de un mismo comité es ya efectiva en más de uno de cada diez comités (estudio de la Fundación Europea de Dublín — 2000). La mayor parte de las empresas correspondientes ha establecido también mecanismos relativos a la circulación de la información y la articulación entre los diferentes niveles e instancias de diálogo.

2.3.14. Es constante el desequilibrio en la proporción entre hombres y mujeres en el seno de los grupos especiales de negociación y de los comités de empresa europeos, lo que refleja sin duda un desequilibrio que existe también en los órganos de representación a nivel nacional. Sería oportuno proceder a una reflexión sobre las vías de reducción voluntaria de este desequilibrio, habida cuenta en particular del lugar que los comités de empresa europeos tienen en el modelo social europeo.

2.3.15. Algunos acuerdos y determinadas disposiciones nacionales de transposición prevén además una representación equilibrada de las diferentes categorías de trabajadores en los comités de empresa europeos.

2.3.16. La cuestión de la personalidad jurídica de los comités de empresa europeos, de su facultad de promover acciones en justicia, administrar un patrimonio y celebrar acuerdos se plantea de manera diferenciada según los Estados miembros.

2.3.17. Todos los países han previsto un sistema de sanciones aplicables en caso de violación de las obligaciones introducidas por la Directiva, tanto por lo que se refiere a las obligaciones de establecer un órgano especial de negociación, como en cuanto al respeto de las obligaciones vinculadas al funcionamiento del comité. No obstante, pueden surgir problemas para ejercer dicho derecho en algunos casos, sobre todo cuando un grupo extraeuropeo ubique su sede central europea en un Estado que no tenga representantes de los trabajadores en el comité de empresa europeo. En tal caso, los representantes pueden tropezar con dificultades prácticas y verse en la imposibilidad de ejercer su derecho a recurrir a los tribunales competentes en el país donde esté situada la sede central (caso de Bélgica, por ejemplo, donde el Derecho permite que las organizaciones de representantes de los trabajadores recurran ante las instancias jurisdiccionales laborales).

2.4. *La articulación entre el diálogo social nacional y europeo*

2.4.1. El principio de subsidiariedad ha sido respetado con creces por la Directiva 94/45/CE, habida cuenta de la consideración de las distintas formas de representación, información y consulta a los trabajadores en las empresas. El método de elección o designación de los representantes de los trabajadores se determina en cada Estado miembro.

2.4.2. La interacción entre el nivel local y el europeo ha contribuido, en algunos casos, a la mejora de las prácticas nacionales.

2.4.3. Así, aprovechando la creación del comité de empresa europeo, algunas empresas han instaurado, en ocasiones a través de acuerdos, comités de grupo (entre sedes) a nivel nacional. Según una encuesta entre los representantes belgas de la Confederación de sindicatos cristianos CSC-ACV (Confédération des Syndicats Chrétiens/Algemeen Christelijk Vakverbond), el comité de empresa europeo ha dado lugar a la creación de redes de comunicación entre sedes a nivel nacional en un 35 % de los casos. Según la misma encuesta, el 67 % de los representantes considera que el comité de empresa europeo ha contribuido a mejorar el funcionamiento del comité de empresa local ⁽¹⁾.

2.4.4. Asimismo, en algunas empresas, el comité de empresa europeo ha contribuido también a eliminar los obstáculos a la información, consulta y comunicación con el personal, en vista del punto 5 del anexo a la Directiva relativo a la información, por parte de los miembros del comité de empresa europeo, a los representantes de los trabajadores o, en su defecto, al conjunto de los trabajadores.

(1) Le CENE est-il sur la bonne voie? CSC y Hoger Instituut voor de arbeid, Veerle Cortebeek, Joris Van Ruysseveldt, Lovaina, 2002.

2.4.5. Por otra parte, con el fin de reforzar la coherencia entre direcciones locales, algunos grupos han iniciado también reuniones transnacionales de direcciones en paralelo a la constitución de los comités de empresa europeos.

2.4.6. La información y la consulta a través de los comités de empresa europeos han facilitado el surgimiento de una toma de conciencia europea del diálogo social a través de la información y la consulta, pero también gracias a la oportunidad cultural extraordinaria de celebrar intercambios a nivel transnacional. En el marco de la construcción de Europa, habida cuenta de la diversidad de los modos de representación, los intercambios de conocimientos e influencias recíprocas, al igual que la puesta en común de los intereses de los trabajadores y de los empresarios de un mismo grupo, suponen un avance cultural real.

3. Conclusiones

3.1. Los distintos informes y estudios sobre los acuerdos y sobre las prácticas de los comités de empresa europeos confirman que las experiencias adquiridas permiten hoy sacar una serie de conclusiones en relación con la manera en que puede organizarse un proceso de negociación destinado a la creación de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta de los trabajadores para que sea simple, democrático y eficaz. Por lo que se refiere a la esencia de la Directiva, es decir, la manera de poner en práctica el derecho de las trabajadoras y trabajadores a la información y a la consulta, las experiencias tampoco faltan.

3.2. Por su composición, el CESE ha podido sin duda alguna aportar unos puntos de vista específicos sobre el proceso dinámico del ejercicio del diálogo social que está en marcha en las empresas y grupos de empresas. El CEE es un órgano aún muy joven, pero en constante evolución. La proporción de acuerdos renegociados cada año es prueba de ello.

3.3. La información y la consulta en el Comité de empresa europeo, y la dinámica de su papel y sus prácticas pueden sin duda ser de utilidad al conjunto de los actores interesados, incluido el propio ciudadano. Las respuestas ofrecidas en el marco de la mundialización de las empresas y de las reestructuraciones tienen efectos en las condiciones de vida y de trabajo, pero también en el clima social existente de puertas afuera de las empresas.

3.4. Se han examinado varios casos concretos de aplicación de la Directiva y del funcionamiento de los comités de empresa europeos que han permitido al Comité Económico y Social Europeo identificar las aportaciones de dichos comités al

diálogo social y al desarrollo europeos. No obstante, quedan pendientes algunas cuestiones fundamentales que esencialmente se refieren a los siguientes aspectos:

- Los conceptos de «efecto útil» y «tiempo suficiente» para la información y consulta a los trabajadores;
- El ámbito de aplicación de la Directiva 94/45/CE, por ejemplo, en lo referente a la empresa conjunta, la exclusión posible de la marina mercante y el propio concepto de empresa, debido a la diversidad de formas de la actividad empresarial, diversidad que va a extenderse aún más a nivel europeo debido a la entrada de empresas asociativas, cooperativas y mutualistas con actividades económicas cada vez más importantes y cada vez más transfronterizas. No obstante, las empresas públicas se mencionan explícitamente en las transposiciones nacionales de dos países, Suecia y España;
- La cuestión de la representación y de la proporcionalidad de la representación en el seno de los comités europeos, que no está regulada por normas transnacionales;
- La cuestión de las repercusiones de los comités de empresa europeos en el diálogo social en las empresas a escala nacional;
- La cuestión de la posibilidad de que los representantes de los comités de empresa europeos puedan desplazarse a los lugares donde se hallan los trabajadores a los que representan y puedan entrar en comunicación con éstos y con sus representantes en dichos lugares;
- La cuestión de la relación entre el comité de empresa europeo y las autoridades de regulación en materia de competencia. El Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo sobre el control comunitario de las concentraciones prevé que «los representantes reconocidos de los trabajadores» pueden ser oídos como «personas físicas o jurídicas que justifiquen un interés suficiente» en el marco del examen de una operación de concentración sometida al control comunitario. Sin embargo, los representantes de los trabajadores no tienen actualmente garantizado el acceso al correspondiente dossier, ni siquiera a una versión «no confidencial» del mismo. Esta cuestión va dirigida prioritariamente a las autoridades comunitarias en el marco de una mejor articulación entre política social y política de competencia.

3.5. Las opiniones divergen también en el seno del Comité en cuanto al alcance de las comprobaciones y reflexiones sobre la aplicación de la Directiva y el funcionamiento de los comités europeos. Algunos miembros consideran que el presente dictamen exploratorio debe limitarse a un corpus de información, sin pretender influir en eventuales debates futuros entre interlocutores sociales sobre la revisión de la Directiva 94/45/CE, por cuanto la Comisión ha declarado en su programa de

trabajo la intención de consultar a los interlocutores sociales en el otoño de 2003. Otros miembros opinan que las constataciones realizadas en el Comité relativas a la aplicación de la Directiva y el funcionamiento de los Comités europeos deberían servir de base para examinar los aspectos que eventualmente requieran una revisión de la Directiva 94/45/CE.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud»

(COM(2003) 272 final — 2003/0113 (COD))

(2004/C 10/06)

El 24 de junio de 2003, de conformidad con el artículo 149 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de septiembre de 2003 (ponente: Sra. van Turnhout, copONENTES: Sr. Soares y Sr. Pezzini).

En su 402º Pleno (sesión del 24 de septiembre de 2003) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 128 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1. El Comité Económico y Social Europeo apoya esta medida, dado que garantiza el mantenimiento de una financiación esencial para los organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud.

1.2. No obstante, el CESE se muestra muy crítico con la propuesta de reducir la financiación en un 2,5 % anual a partir del tercer año. En el presente dictamen se exponen las repercusiones probables de dicha propuesta. Asimismo, el Comité defiende que dichas organizaciones deben tratarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162 del Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión ⁽¹⁾. Son organis-

mos que persiguen un objetivo de interés general europeo ⁽²⁾, por lo que no debe aplicárseles el apartado 2 del artículo 113 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo.

1.3. El CESE se felicita de la estabilidad financiera que dicha medida supondrá para el Foro Europeo de la Juventud, como garantía de que podrá seguir creciendo y consolidándose.

⁽²⁾ Artículo 162 del Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión.

Se entiende por organismos que persiguen un objetivo de interés general europeo:

- a) los organismos europeos con fines educativos, formativos, informativos o de investigación y de estudio de las políticas europeas, así como los organismos europeos de normalización;
- b) las redes europeas representativas de organismos sin ánimo de lucro que operen en los Estados miembros o en terceros países candidatos, que promuevan principios y políticas inscritos en los objetivos de los Tratados.»

⁽¹⁾ Artículo 108 del Reglamento Financiero.

1.4. El CESE señala con preocupación la tendencia registrada durante los últimos años, que ha supuesto una reducción gradual de las subvenciones concedidas a algunas organizaciones internacionales de jóvenes. El CESE pide al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea que trabajen activamente para incrementar la línea presupuestaria correspondiente. Debe reconocerse que el crecimiento y desarrollo de las organizaciones internacionales de jóvenes es fundamental para la evolución y el futuro de Europa.

1.5. El CESE señala que esta propuesta abarca el período de 2004 a 2006. Por lo tanto, insta a la Comisión a iniciar consultas lo más amplias posible sobre la manera de gestionar la financiación después de 2006.

1.6. El CESE insta a que se apliquen sin demora las principales recomendaciones contenidas en el Informe de evaluación sobre el apoyo a las organizaciones no gubernamentales de jóvenes, elaborado por la Comisión ⁽¹⁾.

1.7. El CESE señala que esta propuesta es una de las muchas que ha presentado la Comisión en relación con los programas de acción y las medidas comunitarias en una serie de campos. El CESE pide encarecidamente a la Comisión que adopte un enfoque coherente en estos ámbitos, y, especialmente, en lo que respecta a los criterios de acceso a la financiación.

2. Antecedentes

2.1. El Comité Económico y Social Europeo apoya el establecimiento de un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud. Esta propuesta constituirá una base para conceder subvenciones de funcionamiento a organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud durante un período de tres años (2004-2006).

2.2. Durante años, estas ayudas se han concedido sin fundamento jurídico, a partir de líneas presupuestarias correspondientes a los gastos de funcionamiento administrativo de la Comisión.

- la línea A-3023 cofinancia los gastos de funcionamiento del Foro «Juventud de la Unión Europea»;
- la línea A-3029 facilita ayuda a organizaciones internacionales no gubernamentales de jóvenes.

2.3. Dichas ayudas han constituido la financiación básica del Foro Europeo de la Juventud a través del Foro Juventud de la Unión Europea. En cuanto a las organizaciones internacionales no gubernamentales de jóvenes, la ayuda concedida ha sido vital para financiar sus funciones de administración y secretaría. No existen otras fuentes de financiación a nivel europeo.

2.4. Para redactar el presente documento, el Comité Económico y Social Europeo consultó al Foro Europeo de la Juventud y a las organizaciones que participan en él, tanto a las ONG de jóvenes como a los consejos nacionales de la juventud, lo que supone en total más de 90 organizaciones.

3. Foro Europeo de la Juventud

3.1. El CESE se felicita de la estabilidad financiera que dicha medida supondrá para el Foro Europeo de la Juventud, como garantía de que podrá seguir creciendo y consolidándose. En la actualidad, la financiación para dicha organización debe canalizarse a través del Foro Juventud de la Unión Europea, al que no pertenecen con pleno derecho algunos de los miembros del Foro Europeo de la Juventud, por ejemplo los consejos nacionales de la juventud ajenos a la UE. A primera vista, se trata simplemente de la supresión de un obstáculo técnico, pero el CESE también destaca la significación política de tener un único organismo de la juventud a nivel paneuropeo.

3.2. El CESE manifiesta su satisfacción por el reconocimiento, en el punto 2.1. del anexo, de la independencia y autonomía del Foro Europeo de la Juventud. No obstante, en la propuesta también se menciona el principio de una «participación lo más amplia posible en las actividades del Foro Europeo de la Juventud de organizaciones juveniles que no sean miembros y de jóvenes que no formen parte de organizaciones». El CESE considera que ello no debe constituir un criterio que condicione la financiación, dado que el Foro Europeo de la Juventud ya se esfuerza por ampliar el número de miembros a nivel europeo, a imagen de UNICE y de la Confederación Europea de Sindicatos.

4. Organizaciones internacionales no gubernamentales de jóvenes

4.1. Durante años, la Comisión Europea ha otorgado una financiación esencial para los gastos de administración y secretaría de dichas ONG de jóvenes, dado que no existen otras fuentes a nivel europeo. La mayoría de los consejos nacionales de la juventud dentro de la Unión Europea se benefician de disposiciones de financiación similares concedidas por las administraciones estatales.

4.2. Es fundamental mejorar la definición y la comprensión de la labor de las organizaciones internacionales no gubernamentales de jóvenes para que la propuesta analizada cumpla sus objetivos con eficacia. El CESE valoraría positivamente el establecimiento de criterios que garanticen que las ONG de jóvenes están gestionadas por y para los jóvenes; tienen una estructura realmente democrática; permiten la participación de los jóvenes a nivel local, regional, nacional y europeo; no tienen ánimo de lucro y se basan en el voluntariado. Deberían aplicarse unos parámetros coherentes para velar por que únicamente reciban financiación las organizaciones de jóvenes que cumplan los criterios enumerados.

(1) Título provisional por carecerse de la versión española del documento — SEC(2003) 934 Commission Staff Working Paper: Support for non-governmental youth organisations (Evaluation report).

4.3. El CESE rechaza sin ambages la propuesta de reducir la financiación en un 2,5 % anual a partir del tercer año, tal como se expone en el punto 5.6 del anexo.

- La falta de una ayuda continuada a las ONG de jóvenes supondría malgastar la experiencia y los conocimientos que dichas organizaciones han ido atesorando con los años. Desde el punto de vista de los contribuyentes, sería como echar por la borda la inversión con fondos públicos asignados anteriormente.
- Para las ONG de jóvenes, la perennidad de sus estructuras es un asunto de vital importancia, dado que sus miembros, tanto el personal contratado como los voluntarios, tienen un alto porcentaje de rotación debido a la esencia misma de dichas organizaciones. Además, las ONG de jóvenes, más que otras organizaciones basadas en el voluntariado, recurren a voluntarios con poca experiencia cuando entran a formar parte de ellas.
- Las ONG de jóvenes abarcan una capa de la sociedad que tiene pocos ingresos propios, lo que repercute en las posibilidades de captar fondos procedentes de sus miembros.

4.4. Asimismo, la propuesta de reducir la financiación a los tres años puede animar a las organizaciones a dividirse, reagruparse y, a continuación, volver a solicitar ayuda para el grupo recién constituido. En cambio, debería fomentarse el crecimiento y la consolidación de las organizaciones. Si la

financiación a las organizaciones por separado sigue reduciéndose con carácter anual, el CESE comprende que sectores de una organización puedan separarse y presentar su propia solicitud de ayuda por separado. Es necesario establecer medidas para reducir dicho riesgo.

4.5. El CESE destaca la importancia de incluir medidas que fomenten la constitución de nuevas organizaciones, especialmente si son organizaciones —en particular de jóvenes— tradicionalmente no representadas o procedentes de grupos infrarrepresentados. Con motivo del Año europeo de las personas con discapacidad 2003, el CESE considera que debería hacerse un esfuerzo especial por garantizar el desarrollo de organizaciones en las que participen jóvenes con discapacidad y que ayuden a estos jóvenes.

4.6. El CESE subraya la importancia de que la Comisión participe en el proceso de selección de las organizaciones que pueden recibir financiación. Aunque el CESE entiende el deseo de la Comisión de externalizar parte de dicha labor, la toma de decisiones políticas y el control deben seguir siendo competencia de la Comisión.

4.7. El CESE señala que, en la versión inglesa del documento, se habla en el punto 1 del anexo de «informal education and training» en vez de «non-formal education». En las demás versiones lingüísticas se utiliza la expresión «educación y formación no formales», que refleja mejor lo que el Comité entiende por dicho concepto.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales»

(2004/C 10/07)

El 18 de febrero de 2003, el Sr. Barnier, miembro de la Comisión Europea encargado de la política regional, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Comisión, un dictamen sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Barros Vale, coponente: Sr. Di Odoardo).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha prestado siempre una atención particular a las modalidades de articulación y concertación de las políticas públicas entre las autoridades elegidas y sus representantes y la sociedad civil organizada, tanto en el nivel europeo como en cada uno de los Estados miembros.

1.2. Por esta razón, en su programa de trabajo para 2003 el CESE incluyó un dictamen de iniciativa cuyo objetivo era examinar y emitir su parecer sobre el tema de la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales». La Comisión Europea también consideró oportuno solicitar al CESE un dictamen exploratorio sobre esta cuestión, con lo que quedó suficientemente demostrada la pertinencia y actualidad de un asunto que cabe desarrollar y profundizar, sobre todo ante la perspectiva de la futura revisión de los reglamentos de los Fondos Estructurales e, implícitamente, de la próxima ampliación de la Unión Europea a un importante número de nuevos Estados.

1.3. La cooperación es uno de los principios establecidos en el marco jurídico de la política estructural, tal como expresa con claridad y sin lugar a dudas el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, y ha llegado a alcanzar, tras varias reformas, cada vez más relieve e importancia.

1.4. La generalización de la cooperación se produjo en el período 1994-1999, si bien en el actual de 2000-2006 se amplía su alcance⁽¹⁾ a los entes locales, los interlocutores económicos y sociales y determinadas organizaciones no gubernamentales.

1.5. Paralelamente a dicha ampliación de las potenciales entidades participantes en la cooperación, existe también una

profundización de su participación, que ahora comprende las fases que van desde la concepción a la evaluación posterior, pasando por el seguimiento⁽²⁾.

1.6. Esta mayor importancia que se concede a la cooperación es debida, principalmente, a dos factores:

- la voluntad expresa de los interlocutores sociales de que se potencie el papel de la cooperación,
- los resultados de algunos estudios que señalan que la existencia de una buena cooperación (amplia e integrada) es un factor de éxito de los programas porque:
 - a) la participación de los interlocutores desde el inicio del proceso permite unas intervenciones más especializadas y legítimas;
 - b) si efectivamente es amplia e integrada, la cooperación permite también una mejor coordinación en la organización de los programas;
 - c) sea mediante una mejor selección de los proyectos, sea mediante una mejor información de los beneficiarios potenciales y los cofinanciadores se logra una mejor utilización de los recursos;
 - d) por último, hace posible una mayor transparencia, por medio de una mayor y mejor visibilidad de las acciones comunitarias.

2. Concepto de cooperación

2.1. Por supuesto, es necesario definir mejor qué se entiende, efectivamente, por cooperación, reforzando así su importantísimo papel en la buena aplicación de los Fondos Estructurales como instrumento de equidad social y no como instrumento político.

(1) Artículo 8 del Reglamento citado en el punto 1.

(2) Artículo 15 de dicho Reglamento.

2.2. La cooperación, tal como se define en el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales ⁽¹⁾ distingue básicamente dos tipos de interlocutores (cuyas diferencias de función merecerían una mayor aclaración en el ámbito del referido Reglamento):

- los interlocutores «institucionales» y, en particular, los entes regionales y locales, y
- los interlocutores económicos y sociales.

2.3. El citado Dictamen del CESE aborda el tema de la cooperación de un modo general, aunque presta obviamente una atención especial al punto de vista de los interlocutores económicos y sociales sobre esta materia.

3. Situación actual

3.1. La primera modalidad de cooperación en el ámbito de los Fondos Estructurales es la que tiene lugar en el nivel europeo, que precede incluso a la cooperación en el nivel de los Estados miembros. En efecto, las acciones comunitarias deben basarse, desde la fase de programación general, en la concertación entre la Comisión, los Estados miembros y los interlocutores económicos y sociales.

3.2. En el artículo 8 del mencionado Reglamento de los Fondos Estructurales se establece que, cada año, la Comisión consultará «a las organizaciones representativas de los interlocutores sociales a escala europea sobre la política estructural de la Comunidad».

3.3. Si bien el CESE reconoce el efecto de demostración e incluso multiplicador que la cooperación puede tener a escala de los Estados miembros, en la práctica, en los últimos años esa consulta a escala europea consistió únicamente en la organización de reuniones de algunas horas en la que los interlocutores se limitaron fundamentalmente a escuchar informes sucintos sobre la evolución de los Fondos Estructurales sin posibilidad concreta de presentar propuestas fundamentadas de orientación o evaluación.

3.4. La cooperación a escala europea se ha limitado al «suministro de información» sobre las políticas estructurales de la Comunidad, que es algo muy diferente de la «concertación», si bien se reconoce que en esta materia corresponde a los interlocutores sociales europeos la iniciativa y la función de acompañar activamente el proceso institucional para la ejecución de los Fondos Estructurales.

3.5. Es necesario que la Comisión revise las modalidades de consulta de los interlocutores económicos y sociales y brinde más oportunidades para reunirse, fomentando un verdadero debate y una efectiva concertación con los interlocutores permanentes y sectoriales.

3.6. También es deseable que, en el ámbito de la revisión general del Reglamento de los Fondos Estructurales, se establezca de forma más explícita que la Comisión, sobre todo en la etapa de definición de los objetivos generales de las políticas estructurales, deberá siempre consultar, además de a los Estados miembros, a los interlocutores económicos y sociales a escala europea (a este respecto es significativo que en la formulación actual del artículo 10 del Reglamento «(...) previa consulta a todos los Estados miembros, la Comisión publicará para cada uno de los objetivos contemplados en el artículo 1 una orientación indicativa general basada en las políticas comunitarias pertinentes convenidas (...)» no se haga referencia a la consulta de los interlocutores económicos y sociales).

3.7. Resulta muy difícil elaborar un cuadro analítico de las diversas modalidades de cooperación existentes en los Estados miembros en el ámbito de la programación de los Fondos Estructurales 2000-2006. Al examinar los planes de desarrollo, los marcos comunitarios de apoyo, los programas operativos o los documentos únicos de programación se comprueba que en la mayor parte de los casos sólo existen alusiones muy genéricas a las modalidades de participación de los interlocutores económicos y sociales e indicaciones muy variables y sumarias sobre su participación en los comités de seguimiento.

3.8. Por consiguiente, es necesario establecer directrices comunitarias que definan mejor el contenido de los informes de los Estados miembros sobre las disposiciones adoptadas en materia de consulta a los interlocutores. De este modo, será posible obtener informaciones más detalladas sobre las modalidades de cooperación y llevar a cabo análisis útiles sobre las mejores prácticas.

3.9. La ampliación de las clases de entidades que pueden participar en los comités de seguimiento permite también una mejor gestión y aplicación de los Fondos Estructurales, al hacer posible un mejor aprovechamiento de la experiencia concreta que cada una de ellas posee, así como de sus conocimientos de la realidad socioeconómica y del área geográfica en la que participa, aportando una mejora cualitativa a todo el proceso.

3.10. La intensificación de la cooperación y del papel de los interlocutores se presenta como un objetivo importante que no siempre se concreta en la práctica consultiva de concertación, como lo demuestra que:

- a) para la aprobación de los planes presentados por los Estados miembros, es condición fundamental la consulta de los interlocutores económicos y sociales en el momento de la concepción de dichos planes. Las modalidades de realización de dicha consulta no han sido siempre las más adecuadas para que exista un apoyo y una participación efectivos de las organizaciones de la cooperación;

(1) DO L 161 de 26.6.1999.

- b) antes de llegar al plan definitivo, es preciso celebrar negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros, en refuerzo de la cooperación; sin embargo, la situación varía en gran medida en función del Estado miembro y falta claridad sobre el umbral mínimo aceptable por lo que respecta a la participación de los interlocutores;
- c) la cooperación es uno de los factores constantes en las especificaciones para la evaluación intermedia de todos los programas y documentos únicos de programación. Una vez más, es importante aclarar de qué forma la cooperación participa en esta evaluación, o qué influencia tiene en ella;
- d) la Comisión ha alentado la transposición al proceso de las experiencias de cooperación que promovió en el período precedente, como los pactos territoriales para el empleo; sin embargo, en algunos casos, por culpa de unos y otros (autoridades e interlocutores) no siempre ha sido brillante el resultado alcanzado;
- e) la Comisión ha realizado una evaluación temática de los pactos territoriales para el empleo que, en el período precedente, recibieron el apoyo de la Comisión. Se estudiarán diversos casos con los que se deberá elaborar una lista de buenas prácticas, sobre las que el CESE desearía expresar su opinión.
- 3.11. También los interlocutores potenciales tienen un papel fundamental en la intensificación de la cooperación, sobre todo en razón de la diversidad de los interlocutores existentes, que tienen una visión diferente de la realidad, por cuanto deberían defender ante el Estado miembro al que pertenecen su integración en los comités de seguimiento y deberían poder recurrir efectivamente a la asistencia técnica y de formación especializada y poner en práctica las buenas prácticas observadas.
- 3.12. Ya en los primeros años del actual período de 2000-2006, se ha podido observar que:
- a) en los más de 100 programas y documentos únicos de programación (DOCUP) del objetivo nº 1, 60 del objetivo 2 y 59 del Interreg III que la Comisión ha recibido y examinado, se comprueba que se cumplen en general las disposiciones legales, requisito imprescindible para la aprobación;
- b) la Comisión ha comprobado también que los diferentes planes y DOCUP se han presentado en consulta a los diversos interlocutores económicos y sociales y se ha previsto la participación de éstos en los comités de seguimiento;
- c) es preciso señalar que la calidad de la información facilitada por los Estados miembros es muy variable; muchos países se limitan a indicar que se ha hecho la consulta, sin ningún detalle ni especificación. Existen excepciones en que se han publicado los programas en Internet para informar al público. El Comité considera que ésta es una práctica que la Comisión debe incentivar;
- d) en cuanto a la participación en los comités de seguimiento, la información facilitada varía también considerablemente. En algunos casos tan sólo se indica que participarán los interlocutores. En las audiencias sobre este tema organizadas por el CESE, los interlocutores manifestaron una gran frustración por los resultados conseguidos, que contradecía la valoración positiva realizada por las diversas administraciones;
- e) además, en los documentos presentados la definición de interlocutor no es homogénea, variando a veces incluso entre los diferentes programas de un mismo país; ello es consecuencia de la subsidiariedad prevista en el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1260/1999;
- f) lo mismo puede decirse con respecto a los derechos reconocidos a los diversos interlocutores económicos y sociales en los comités de seguimiento. Si bien es cierto que participan en ellos, no lo hacen en pie de igualdad con los demás miembros, bien porque no les asiste el derecho a voto, o porque sólo ejercen este derecho de forma restringida, muchas veces porque su participación tiene sólo valor consultivo o informativo;
- g) pese a esta situación, el CESE, y según parece la Comisión, siguen siendo optimistas y esperan que esta dinámica produzca resultados a medio plazo. Los comités de seguimiento tienen en el actual período de 2000-2006 un papel más importante que en el período precedente; en concreto, deben autorizar los criterios de selección de los proyectos. En la evaluación intermedia, se podrá llegar a conclusiones más definitivas, por cuanto la cooperación es uno de los elementos cuyo impacto ha de evaluarse;
- h) los artículos anteriores muestran la importancia potencial de la cooperación, así como la importancia que ésta adquiere en la ejecución de los Fondos Estructurales. No obstante, debido a la diversidad de procedimientos y el modo de intervención de los interlocutores, parece faltar un marco claro de las modalidades de participación de estos últimos en las diferentes fases, en términos de procedimiento y de modo de hacer efectiva la cooperación, por lo que hay que prestar una atención especial a esta cuestión. La heterogeneidad del papel de los interlocutores y de los modos de intervención, aun dentro de un mismo Estado miembro, denota sin duda la eventual necesidad de un marco más amplio y detallado.

3.13. No obstante, es mucho lo que queda por hacer en este ámbito, y la Comisión tiene un papel fundamental que desempeñar. El Comité estima que la iniciativa de solicitarle el Dictamen es muy meritoria y que existe un efecto multiplicador real, creador de un nuevo espacio de interrelación entre los interlocutores sociales y las administraciones públicas de los Estados miembros. El carácter pionero de estas nuevas fórmulas de desarrollo de la sociedad civil, y en especial de los interlocutores económicos y sociales de la ejecución de programas públicos, implica en particular una responsabilidad para la Comisión Europea, que debe impulsar y conducir a las administraciones a actuar de manera irrefutable.

4. Los diferentes niveles y etapas de la cooperación y cuestiones de procedimiento asociadas

4.1. El estudio de 1999 encargado por la Comisión Europea y llevado a cabo por el Tavistock Institute (Evaluation Development and Review Unit) de Londres, sobre «La evaluación temática del principio de cooperación» puso de manifiesto diferencias significativas en la participación de los interlocutores en las diversas etapas de los programas. En la mayor parte de los casos, la participación fue importante en las etapas de programación y programación general (negociación previa), pero totalmente insuficiente en las fases de seguimiento y evaluación. El estudio señala que, en estas últimas etapas, en muchos Estados miembros a los interlocutores apenas se les dio «una ilusión de participación».

4.2. Estas consideraciones deben dar lugar a una reflexión sobre los comités de seguimiento previstos en el artículo 35 del Reglamento de los Fondos Estructurales. Las nuevas e importantes funciones que se les asignan a estos órganos exigen la revisión de los mecanismos de participación de los interlocutores sociales.

4.3. En el citado estudio del Tavistock Institute se señalaba que, para los interlocutores, los comités de seguimiento habían sido más un medio para recibir información sobre la evolución de los Fondos que una instancia de participación en las diferentes opciones.

4.4. Antes que nada, es necesario que la participación de los interlocutores económicos y sociales en los comités de seguimiento sea obligatoria y se valore con la concesión del derecho a voto que aclare la posición de los mismos en relación con las materias sujetas a debate en esa instancia.

4.4.1. La expresión de la postura de los interlocutores sociales a través de la mera consignación en acta de las opiniones sobre los temas objeto de discusión no permite ni a las autoridades nacionales o regionales ni a las instituciones europeas adquirir una visión clara ni del sentir de la mayoría de las entidades representadas en los comités de seguimiento, ni del apoyo con que cuentan las diversas posturas que puedan darse; sólo mediante una votación se logrará claramente este objetivo.

4.5. Es importante que los interlocutores económicos y sociales puedan aportar su contribución a los comités de seguimiento, y para ello es necesario:

- que los órdenes del día de las reuniones no se centren exclusivamente, como sucede con frecuencia, en la resolución de los problemas administrativos y burocráticos que surgen en las relaciones entre las autoridades de gestión y la Comisión; las reuniones del comité deben centrarse de manera efectiva en la verificación de «la eficacia y la calidad de la aplicación» de las intervenciones;
- la creación o la puesta en funcionamiento de una secretaría técnica de los comités de seguimiento que preste el apoyo necesario para que los interlocutores económicos y sociales puedan desempeñar su misión de manera adecuada y que prepare adecuadamente la información para facilitar la toma de posturas;
- que la calidad de la cooperación alcanzada en las diversas intervenciones sea uno de los indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia de los programas y un criterio importante a la hora de asignar la reserva de eficacia contemplada en el artículo 44 del Reglamento, a la que los Estados miembros pueden acceder a la mitad de los programas operativos.

4.6. La Comisión debería encargar la elaboración de un estudio actualizado de los diferentes tipos de modelos de participación que han sido utilizados a escala nacional y regional, haciendo posible por este vía de información la evaluación y la difusión de un conjunto de prácticas menos conocidas, pero de gran importancia para el futuro;

4.7. El CESE considera indispensable que se garantice la independencia de los evaluadores de un determinado programa en relación con la autoridad nacional responsable de su ejecución, y también a este respecto los interlocutores institucionales y económicos y sociales podrán tener un papel más relevante gracias al conocimiento adquirido sobre los resultados prácticos alcanzados en las diversas intervenciones.

5. Criterios de selección de los interlocutores

5.1. El CESE considera que la selección de los interlocutores y la transparencia en las funciones y responsabilidades reviste una importancia fundamental.

5.2. La compatibilidad, o no, de los interlocutores que participen efectivamente en las diversas fases de ejecución de los programas y que sean, a la vez, promotores de proyectos implica la necesidad de establecer reglas que definan la selección de los interlocutores sociales de modo que no participen en la cooperación entidades que dependan del Estado y que, por esa razón, estén limitadas, funcional o estructuralmente, en la independencia de su acción.

5.3. El CESE considera que debe examinarse el número aconsejable de interlocutores participantes en cada etapa de los programas, a fin de no potenciar la ineficacia de estos procesos debido a una mayor burocratización y una dejación generalizada de responsabilidades individuales que se pierda en amplísimos comités, que muchas veces no son más que foros formales de información.

5.4. El CESE defiende la existencia de redes creíbles (con competencias adecuadas) de interlocutores en los diferentes niveles, que permitan una participación efectiva de éstos y no sólo una participación meramente formal.

5.5. Además de las entidades que tradicionalmente constituyen los interlocutores económicos y sociales (sindicatos de trabajadores, asociaciones de industriales, de agricultores, de artesanos y de comerciantes, sector terciario, cooperativas, etc.), es importante reforzar la participación en las políticas estructurales comunitarias de los denominados organismos funcionalmente autónomos, como las cámaras de comercio, las universidades, los organismos promotores de vivienda social, etc.

6. Conflictos de intereses

6.1. La composición de la cooperación y la eventual ineficacia de los procesos por la acumulación de funciones incompatibles con la transparencia e independencia de las decisiones (por ejemplo, la participación de las mismas personas, que en muchas ocasiones son los propios beneficiarios de los programas, en las fases de programación, acompañamiento y evaluación) puede ser perjudicial.

6.2. Muchas veces parece existir una posible incompatibilidad o conflictos de intereses en los casos en que la persona que decide pueda ser también beneficiario de los Fondos Estructurales.

6.3. Debe quedar claro en qué fases del proceso deben participar los interlocutores sociales, así como sus competencias. Los interlocutores sociales deberían tener una función consultiva y no poder decisorio; en caso contrario, se desvirtuaría la democracia representativa, conforme a la cual se eligen los órganos encargados de la toma de decisiones. La postura del CESE sobre el derecho de voto de los interlocutores sociales es que éste debe limitarse a los órganos de preparación, seguimiento y evaluación, y nunca aplicarse a los órganos de gestión y decisión sobre proyectos, aunque los interlocutores sociales deban tener allí presencia o estar representados. Se trata de aplicar los principios de la democracia participativa pero sin afectar a los principios de la democracia representativa.

6.4. El CESE considera que deben establecerse normas claras para cada uno de los grupos participantes en la programación, la verificación y la evaluación, evitando de este modo potenciales conflictos de intereses incompatibles con los principios de ética general y que respeten los principios del derecho.

7. Otros tipos de cooperación

7.1. En la ejecución de los Fondos, el CESE considera que debe avanzarse cada vez más hacia nuevas formas de participación de los interlocutores institucionales y económicos y sociales que vayan más allá de una participación en los órganos de planificación, gestión, control y evaluación.

7.2. A tal efecto, la concreción del procedimiento de subvención global sirve como refuerzo porque impone a los Estados miembros la exigencia de adoptar este tipo de modelos por lo menos en una parte reducida de los marcos comunitarios de apoyo (MCA), en razón de las ventajas que posiblemente se derivarían de una menor burocratización, una mayor rapidez y del hecho que no supongan un esfuerzo para los presupuestos de los Estados miembros, habida cuenta de las actuales limitaciones generalizadas de las finanzas públicas.

7.3. El CESE no considera que los procedimientos de subvención global deban mantenerse intactos, tal y como se aplican actualmente, sino que considera indispensable que después de analizar las experiencias anteriores, se introduzcan mejoras en sus reglas con objeto de permitir una mayor participación de operadores fiables, no exclusivamente estatales, en la gestión de los fondos comunitarios, una línea que lamentablemente no han seguido numerosos Estados miembros.

8. Financiación y asistencia técnica

8.1. El CESE considera también que los interlocutores económicos y sociales deberán tener acceso a financiación y formación para desempeñar adecuadamente las funciones que se les han asignado, práctica que hasta ahora es muy rara o prácticamente inexistente.

8.2. La escasa participación de los interlocutores se debe, en algunas ocasiones, al hecho de que no disponen de técnicos en número suficiente y con una preparación adecuada para asistir de forma activa a los foros asociados a los fondos comunitarios en los que podrían y deberían estar presentes.

9. Ampliación

9.1. La próxima ampliación de la Unión constituye un motivo adicional de preocupación para el CESE, teniendo en cuenta la fragilidad de la sociedad civil de algunos de los futuros Estados miembros. En esos países la cooperación sólo podrá hacerse efectiva si se presta una atención particular al refuerzo técnico y financiero de las organizaciones económicas y sociales con el objetivo de que lleguen a disponer de las condiciones mínimas para una eficaz participación en la mecánica de la cooperación.

10. Otras cuestiones

10.1. El CESE considera necesario que los Estados miembros presten una particular atención a todo el proceso burocrático, reduciéndolo a un mínimo deseable. Muchas veces es la complejidad administrativa exagerada y desproporcionada la que pone en entredicho el propio principio de cooperación, ya que interpone obstáculos y fomenta prácticas que muchas veces resultan contraproducentes.

11. Conclusiones

11.1. El CESE considera que son grandes las ventajas que reportaría el establecimiento de un umbral mínimo de participación, comenzando por un Reglamento comunitario que permita a los Estados miembros establecer otros niveles más definidos de participación, en la legislación o disposiciones nacionales.

11.2. El papel de los interlocutores económicos y sociales, el contenido de las propuestas y las modalidades de participación son necesariamente diferentes en las etapas de preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones estructurales de la Comunidad. Por eso es importante aclarar qué se espera de los interlocutores, qué disposiciones tienen previsto adoptar éstos para que los programas tengan el mayor éxito posible, en qué niveles se articulará la actividad

de cooperación y cuáles son las estancias políticas y técnicas en las que los interlocutores deben intervenir.

11.3. La cooperación tiene una importancia decisiva en dos etapas de las intervenciones estructurales:

- en la fase «política» de programación de los fondos y de las opciones generales, tanto a nivel comunitario como a nivel de los Estados miembros;
- en la fase de seguimiento y evaluación de las intervenciones.

11.4. El CESE considera necesario reformular, dotándolo de un mayor detalle, el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, a fin de establecer una definición clara de cada uno de los grupos que intervienen en cada una de las fases de un programa, desde la concepción a la evaluación, para permitir una verdadera participación de los interlocutores económicos y sociales.

11.5. El CESE considera que la etapa de gestión operativa de las intervenciones debe seguir siendo competencia de las autoridades de gestión, evitándose de este modo interferencias y confusión de papeles.

11.6. El CESE considera que la experiencia de los pactos territoriales para el empleo puede aportar información relevante sobre la participación y el papel de los interlocutores y profundizar en las responsabilidades y limitaciones que subsisten tanto entre las administraciones públicas como entre los interlocutores económicos y sociales y los interlocutores institucionales.

11.7. Se recomienda vivamente que se logre un grado más elevado de responsabilización de los interlocutores económicos y sociales, con capacidad técnica y financiera, en la gestión de las acciones financiadas con cargo a los Fondos comunitarios, y el CESE propone que se establezca un umbral mínimo sustancial (por ejemplo, el 15 % de la financiación total de los MCA) que los Estados miembros estén obligados a aceptar para su aplicación en las denominadas subvenciones globales, que desgraciadamente se han utilizado muy poco hasta el momento.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos (versión codificada)»

(COM(2003) 298 final — 2003/0103 (CNS))

(2004/C 10/08)

El 6 de junio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2003 (ponente: Sra. Florio).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. En junio de 2002, la Comisión aprobó una serie de documentos —a partir del Libro Blanco sobre la Gobernanza— que tienen por objeto contribuir a un mejor funcionamiento de las instituciones europeas y a explicar mejor las funciones de la Unión Europea y en qué consiste las decisiones que ésta adopta. Con frecuencia se ha insistido en que la construcción democrática de la Unión Europea se basa también en la capacidad de informar y mantener la participación de los ciudadanos en los procesos decisivos y normativos.

2. Otro tanto puede decirse de la simplificación y la claridad de la información, incluida la relativa al Derecho Comunitario. En 1987, la Comisión dio un mandato a sus servicios para proceder a una codificación constructiva u oficial que debería proporcionar una mayor certidumbre legislativa, teniendo en cuenta la imposibilidad de modificar el carácter esencial del contenido de la Decisión.

3. La propuesta de codificación en cuestión se refiere a la anterior Decisión del Consejo (91/115/CEE) por la que se crea un Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos. Teniendo en cuenta que se trata de una codificación elaborada a partir de un texto consolidado, el Comité no emite un dictamen sobre el texto, propiamente dicho, sino sobre el procedimiento de simplificación.

4. El Comité Económico y Social Europeo entiende que, debido precisamente a la importancia de la institución de dicho comité, y tras las numerosas correcciones del texto que se han introducido en las diferentes redacciones, el procedimiento de simplificación (codificación) está justificado

y, sin duda, favorecerá el funcionamiento del propio comité y facilitará una mejor información sobre sus trabajos.

5. Dicha información es particularmente necesaria en los diferentes niveles institucionales y sociales que utilizan y proporcionan datos relativos a las estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos, tal como está previsto.

6. Desde hace tiempo, el Comité Económico y Social Europeo considera indispensable que las opciones en materia de estadísticas se compartan en la mayor medida posible, por la importancia que revisten para la definición de estrategias de política económica, monetaria y presupuestaria. Es importante que se proceda a una verificación y supervisión constante de la exactitud y fiabilidad de los datos que facilitan tanto los institutos nacionales de estadística como Eurostat.

7. Así pues, el CESE considera particularmente relevante la decisión del Consejo de crear este Comité que tendrá por objeto pronunciarse sobre el desarrollo y la coordinación de las estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos. Por otra parte, el CESE considera que la codificación del texto de la Decisión del Consejo merece su apoyo, si bien destaca que desde el momento de la aprobación del documento del Consejo (1991) hasta hoy han transcurrido más de diez años, lo que pone de manifiesto una cierta lentitud en la definición final de los textos jurídicos y en los procedimientos de codificación.

8. Por consiguiente, el CESE desea que, en la medida de lo posible, dichas codificaciones se realicen en plazos más cortos.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión (versión codificada)»

(COM(2003) 352 final — 2003/0129 (AVC))

(2004/C 10/09)

El 30 de junio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Silva).

En su 402º Pleno (sesión del 24 de septiembre de 2003), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. El Comité aprueba la iniciativa de la Comisión de proceder a la codificación del Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión.

2. Se trata de una operación que contribuye a simplificar y mejorar la comprensión de la normativa comunitaria en un tema que reviste un gran interés en esta fase de la construcción europea.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (“Reglamento comunitario de concentraciones”)»

(COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS))

(2004/C 10/10)

El 14 de enero de 2003, de conformidad con el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2003 (ponente: Sra. Sánchez Miguel).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 27 en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Propuesta de Reglamento que presenta la Comisión pretende refundir, en un solo texto, el Reglamento (CEE) nº 4064/89, las modificaciones efectuadas por el Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia y el Reglamento (CE) nº 1310/97 que modifica el anterior. La finalidad de esta nueva propuesta es, por un lado, el facilitar la mejor comprensión de los textos legales a todos los implicados en las concentraciones de las empresas de ámbito europeo, así como el cumplimiento del Mandato impuesto por la propia norma, de revisión de los umbrales de volumen de negocios, para poder considerar una concentración como de dimensión comunitaria.

1.2. En el Libro Verde ⁽¹⁾ sobre la Revisión del Reglamento se plantearon las áreas sobre las que debía efectuarse la modificación: el funcionamiento de los umbrales de volumen de negocios, el criterio sustantivo que ha de aplicar la Comisión en la evaluación de las concentraciones, y los aspectos procedimentales. El CESE elaboró un Dictamen sobre el Libro Verde ⁽²⁾ pronunciándose sobre cada uno de dichos aspectos.

1.3. En el periodo de vigencia se han dictado varias Sentencias del Tribunal de Justicia, cuya jurisprudencia afecta de forma significativa a la interpretación del contenido de las normas de concentración, así como a cuestiones competenciales entre los Estados miembros y la Comisión, lo que ha llevado a ampliar la reforma propuesta en el Libro Verde, de manera que se respete su contenido.

1.4. El resultado deberá ser valorado una vez puesto en práctica el nuevo Reglamento. Por el momento y, según las consultas efectuadas por la propia Comisión entre todas las

instituciones consultadas, parece que se acoge la necesidad de la reforma, en tanto que las dificultades detectadas disminuían la eficacia de la norma.

1.5. Por otro lado, parece esencial que la promulgación del nuevo Reglamento se efectúe antes de la ampliación de la UE. La previsible concentración económica que se puede producir en muchos de los países adherentes se verá facilitada con la simplificación de los procedimientos y, sobre todo, con la delimitación del funcionamiento de los umbrales de volumen de negocios aplicable a las concentraciones comunitarias.

2. Contenido de la propuesta

2.1. En líneas generales la propuesta del nuevo Reglamento contiene los siguientes aspectos:

- aspectos competenciales
- aspectos sustantivos
- aspectos procedimentales
- otras modificaciones.

2.2. Aspectos competenciales

2.2.1. La propuesta de la Comisión, en este aspecto, es establecer un sistema de remisión racionalizado, con el fin de optimizar el reparto de competencias entre las autoridades nacionales de competencia y la propia Comisión, de forma que:

- se mejoran los criterios aplicables a la remisión, incluida una mayor correspondencia en ambos sentidos;
- la aplicabilidad de los artículos 9 y 22, en la fase previa de la notificación, facilita el derecho de iniciativa de las partes notificantes en esta fase del procedimiento;

⁽¹⁾ Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo. COM(2001) 745 final.

⁽²⁾ DO C 241 de 7.10.2002.

- se transfiere la atribución de competencias a la Comisión, según el art. 22, cuando todos los Estados, o al menos tres, decidan remitir el caso;
- se crea la posibilidad de que sea la Comisión la que solicite la remisión de un caso, art. 22. De esta forma se consagra el derecho de iniciativa formal.

2.2.2. La mejora de los criterios sustantivos, en especial de la remisión, se realiza mediante la eliminación en el art. 9.a) 2 de la referencia a los Estados miembros para que examinen si la concentración propuesta amenaza crear una posición dominante y sustituirla por una solicitud de remisión con el argumento de que la competencia se vería amenazada en un mercado diferenciado de un Estado miembro. También se aplicarían los arts. 9 y 22 a solicitud de las partes, en la fase previa a la notificación, así como cuando al menos tres estados se vean afectados.

2.2.3. La clarificación y racionalización de las normas procedimentales de las remisiones conjuntas, con los plazos establecidos para que los Estados miembros soliciten o se adhieran a la remisión, permiten ajustarse a la práctica de la Comisión en asuntos concretos⁽¹⁾.

2.2.4. En cuanto al concepto de concentración, definido en el art. 3, se ha modificado de forma que incluya de forma explícita los criterios con arreglo a los cuales la presencia de una concentración presupone un cambio en el control de una empresa, con carácter duradero. Además, se propone que las operaciones múltiples, así como las interdependientes o con vínculos estrechos, se tramiten como una única concentración.

2.3. Aspectos sustantivos

2.3.1. Los criterios sustantivos, sobre los que se basa la intervención de la Comisión, fueron sometidos a debate en el Libro Verde, especialmente el criterio de disminución considerable de la competencia. Sobre la base de elevar el grado de la seguridad jurídica, se ha propuesto un nuevo apartado 2 al art. 2, que aclare el concepto de posición dominante, siguiendo los criterios del Tribunal de Justicia⁽²⁾ para que cubra los supuestos de oligopolio (sin que medien acuerdos de concertación)⁽³⁾.

2.3.2. En la consideración de los aspectos sustantivos, se ha tenido en cuenta la eficiencia del control de las concentraciones, al establecerse en el art. 2.1.b) que se debe de considerar la evolución del progreso técnico o económico, siempre que repercuta positivamente sobre los consumidores y no incida negativamente en la competencia.

2.4. Aspectos procedimentales

2.4.1. Se modifica el art. 4.1 a fin de suprimir el plazo establecido de una semana de notificación previa de la concentración, pero se establece de manera clara la obligación de notificación previa.

2.4.2. Respecto a la suspensión de la ejecución de una concentración notificada, hasta la decisión de autorización de la Comisión, se establecen dos excepciones que operan de forma automática:

- adquisiciones realizadas en bolsa;
- las concentraciones con tramitación simplificada.

2.4.3. El computo de plazos se realizará por días laborables.

2.4.4. El calendario se flexibiliza tanto en la primera como en la segunda fase, ya que se ha demostrado que, para algunos asuntos complejos, el tiempo se hacía escaso. De esta forma se propone:

- primera fase: 35 días laborables, si se proponen soluciones;
- segunda fase: que se amplía opcionalmente en 20 días y automáticamente en 15 días.

2.4.5. Respecto al procedimiento de anulación de una decisión por parte del Tribunal de Justicia, se propone clarificar el art. 10.5 a fin de valorar los nuevos requisitos para la concentración.

2.4.6. Las disposiciones de ejecución, tanto en el procedimiento como en las sanciones previstas, se han concretado, entre otros, en los siguientes términos:

- como principio general, se mantienen las disposiciones de ejecución según las normas de prácticas restrictivas y abuso de posición dominante;
- se elevan los límites máximos de las multas relacionadas con la actividad investigadora;
- también se elevan las multas coercitivas relacionadas con la ejecución de algunos tipos de decisiones de la Comisión;
- se da poder a la Comisión para que recabe información de los particulares.

(1) Asuntos: Promotech/Sulzer. Decisión de la Comisión 24.7.2002 y GEES/Unison. Decisión de la Comisión 17.4.2002.

(2) Notas 17 y 18 COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS).

(3) Para las concentraciones horizontales se ha publicado un proyecto de Comunicación de la Comisión con arreglo al Reglamento (CEE) nº 4064/89 (DO C 331 de 31.12.2002, p. 18) sobre el que el CESE elabora un Dictamen (CESE 1170/2003).

2.5. Otras modificaciones propuestas

2.5.1. Relación entre la Comisión y el Consejo, respecto a la comunicación de los umbrales. Su obligación se fija para el 1 de julio del 2007.

2.5.2. Se modifican los plazos de remisión previa a la notificación, según el establecido en el art. 1.

2.5.3. Respecto a los poderes de la Comisión con relación a la prohibición «a posteriori» de una concentración, el art. 8.4 permite ordenar la separación de empresas o activos agrupados y el cese del control o la adopción de cualquiera que sean las medidas que permitan establecer una competencia efectiva.

2.5.4. Las restricciones accesorias tienen un tratamiento directamente relacionado con las concentraciones, de forma que se contempla que éstas quedarán vinculadas a la decisión de autorización por la Comisión.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge de manera positiva la propuesta de nuevo Reglamento comunitario de concentraciones que, siguiendo el principio de simplificación legislativa, refunde diversos textos jurídicos, de forma que facilite su aplicación en el mercado interior⁽¹⁾. De las consultas efectuadas sobre el Libro Verde, se desprende la necesidad de buscar normas flexibles y comprensibles que permitan, por un lado, el trabajo de la Comisión y el de las autoridades de los estados miembros, pero, muy especialmente, la utilización por las empresas de este instrumento jurídico, de manera que no se produzca inseguridad jurídica y efectos nocivos para todos los implicados en los procedimientos de concentración económica.

3.2. Es necesario destacar que en la Propuesta de Reglamento se ha incorporado la jurisprudencia que, a lo largo de la aplicación de las normas modificadas, ha ido dictando el Tribunal de Justicia europeo. Este hecho da una vertiente práctica a la norma propuesta, en tanto que la casuística estudiada en las demandas hechas por las empresas ante tan alto Tribunal representa los problemas de interpretación que originaba la imprecisión de algunos artículos reglamentarios a la hora de delimitar, por un lado, la competencia entre las distintas autoridades concernidas en la materia, y, por otro, los parámetros que sirven para determinar el hecho económico que origina la competencia de la Comisión en esta materia.

⁽¹⁾ Además de los textos legales señalados, la Comisión realizó una amplia serie de Comunicaciones interpretativas, ante la complejidad de aquellos, entre las que cabe destacar: Comunicación relativa al concepto de empresa en participación con plenas funciones (DO C 66 de 2.3.1998); Comunicación sobre el concepto de concentración (DO C 66 de 2.3.1998); Comunicación de la Comisión sobre el concepto de empresas afectadas (DO C 66 de 2.3.1998); Comunicación relativa al cálculo del volumen de negocios (DO C 66 de 2.3.1998); etc.

3.3. El CESE considera que las evaluaciones que se efectúan con arreglo a las normas de control de las operaciones de concentración son inevitablemente complicadas, y se ven dificultadas cada vez más por rápidos cambios que registran las condiciones económicas como consecuencia de otros aspectos de la mundialización. En este sentido, cabe destacar que todas estas circunstancias hacen necesario desarrollar estructuras económicas y productivas para garantizar una mayor competitividad de la economía comunitaria de los mercados.

3.4. El control de las operaciones de concentración ha de analizarse también en función de la economía global, tal y como se recoge en el art. 1.3.a), para tener en cuenta la constante y creciente presión internacional que afrontan las empresas europeas en el ámbito de la competitividad. El CESE desea resaltar la importancia de que las evaluaciones de una adquisición se basen en minuciosos análisis de mercado con carácter global y que, por tanto, no se limiten únicamente a tener en cuenta las condiciones que se dan en Europa.

3.5. Ante esta perspectiva, las repercusiones en el ámbito de la competitividad deben seguir siendo un punto central de las evaluaciones relacionadas con el control de las concentraciones. Esta competitividad ha de estar referida no solo al ámbito del mercado europeo, sino, como se indica en el apartado 3.4, desde una perspectiva internacional, al venir ampliadas las consideraciones económicas a escala mundial. El objetivo de la política de competitividad consiste, entre otros, en velar por el interés de los consumidores. Naturalmente, el CESE es consciente de la gran variedad de cuestiones económicas y sociales que plantean los cambios estructurales, de forma que los intereses se ven ampliados a otros sujetos del mercado.

3.6. Un tema de carácter general que conviene destacar es la falta de una total concordancia entre los Considerandos y el posterior articulado, de forma que algunas de las observaciones que se hicieron sobre el Libro Verde, así como en la fase de consulta a los interlocutores socioeconómicos y demás intervinientes, se han recogido en los Considerandos, pero no así en la norma. Es llamativo el tratamiento que se hace de los Considerandos 32 y 42 respecto al derecho de los trabajadores de las empresas en concentración, mientras que en todo el texto propuesto no hay ni una sola mención a estos derechos, por otra parte reconocidos incluso en el propio Tratado⁽²⁾, teniendo en cuenta, además, que la práctica enseña que las concentraciones económicas tienen, con frecuencia, consecuencias económicas muy relevantes respecto al nivel de empleo de las empresas concentradas. La Comisión debe situar su apreciación en el marco general de la realización de los objetivos fundamentales establecidos en el art. 2 del Tratado, incluido el de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad establecido en el art. 130 A.

⁽²⁾ El art. 127.2 Tratado CE, se establece que «Al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias, deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo».

3.7. También, como observación general, hay que señalar las discrepancias que se dan entre las diversas versiones lingüísticas de los textos propuestos; cuestión ésta de extrema relevancia, por cuanto puede ser decisivo para la correcta aplicación de los mismos, ya que, en último término, la versión válida será la de cada lengua nacional.

3.8. En cuanto al examen de las normas propuestas, vamos a seguir el método utilizado por la Comisión en la división por temas, de forma que se pueda hacer comparación con el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde. En cualquier caso, la refundición de los textos legales anteriores facilita una visión más sistemática de cada uno de los temas, así como una aplicación posterior con un previsible mejor resultado.

3.9. Los aspectos competenciales han sido objeto de un amplio debate en las propuestas que se hacían en el Libro Verde. De hecho, el resultado se puede considerar razonablemente satisfactorio, tanto en lo que respecta a la noción de concentración, como en la regulación de la remisión (aun cuando debería reconsiderarse si debe darse alcance comunitario cuando afecten a dos o más Estados, en los términos del Libro Verde) y, en consecuencia, la distribución de competencias entre la Comisión y los Estados miembros. No obstante, se podrían hacer dos observaciones.

3.9.1. A fin de determinar, si procede, la remisión de una operación de concentración con dimensión comunitaria a uno o varios Estados miembros, cuyas autoridades podrían estar mejor situadas para el examen de la operación, el Libro Verde proponía sustituir, en el art. 9.2.b), el requisito relativo a que el mercado afectado por la concentración «no constituya una parte sustancial del mercado común», por la prueba de que los efectos derivados de la misma «no sobrepasen las fronteras del estado miembro en cuestión». Sin embargo, dicha modificación no se recoge en la propuesta. El CESE considera que debería de hacerse, ya que facilita el reparto más eficaz de competencias entre las autoridades comunitarias y las nacionales.

3.9.2. El nuevo art. 4.4 prevé la posibilidad de que las partes notificantes soliciten a la Comisión una remisión a las autoridades nacionales, con carácter previo a la notificación. Cabe cuestionar si la redacción propuesta es adecuada al objetivo perseguido por el mismo, en la medida que la Comisión se reserva la potestad de remitir no solo total, sino parcialmente, el asunto a dichas autoridades. En el caso de la remisión parcial, las partes se verían en una situación en la que una misma operación, que deseaban que fuese examinada de manera única y por una única autoridad, es finalmente analizada por dos instancias distintas. El CESE entiende que sería deseable que este supuesto específico de remisión solo previese la posibilidad de remitir totalmente el asunto a las autoridades nacionales por parte de la Comisión; del mismo modo, si la Comisión hubiera decidido, tras una petición de

los empresarios involucrados, que la concentración tiene alcance comunitario, no debería concederse posibilidad de veto a los Estados miembros, y, en consecuencia, examinar dicha concentración sólo a nivel comunitario.

3.10. Los aspectos sustantivos hacen referencia a los criterios sobre los que se basa la política de competencia, en especial el de «posición dominante» y el de «disminución sustancial de la competencia» que ha sido objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia⁽¹⁾, de forma que sea comprensiva de situaciones que se consideraban de dudosa inclusión en el ámbito del Reglamento, como es el caso de los oligopolios. En este sentido, consideramos que el nuevo apartado 2 del art. 2 cumple la finalidad aclaratoria perseguida, si bien los umbrales cuantitativos del artículo 1 aún excluirán de control comunitario un gran número de concentraciones, que, sin embargo, tendrán claras repercusiones económicas en el Mercado Común. En todo caso, al analizar estos aspectos sustantivos, deberían tenerse en cuenta las consideraciones que se hacen en los apartados 3.4 y 3.5 precedentes.

3.10.1. No obstante, el CESE entiende que, si se pretende hacer concordante el texto de la norma con el de los considerandos, debería tenerse en cuenta, en este aspecto sustantivo, los intereses de los trabajadores, así como el de la evolución del empleo, en el apartado de la evaluación de las concentraciones, ya que no se puede obviar el reconocimiento del derecho de información y consulta de los trabajadores en la UE.

3.10.2. Por otra parte, se deberían también concordar los contenidos del art. 3.4 y del art. 5.2, en cuanto que la propuesta que se hace en el primero, de que, cuando dos o más operaciones sean interdependientes o estén estrechamente vinculadas entre sí en lógica económica, se justifica un tratamiento unitario, considerándose una sola operación de concentración por la Comisión. Sería conveniente que, cuando en el art. 5.2 se calcula el volumen de negocios, se hiciera referencia al anterior supuesto.

3.11. Los aspectos procedimentales han sido objeto de una profunda revisión. De hecho, no sólo se ha producido una refundición de textos legales, sino que su contenido ha sido rectificado, a fin de adaptar y simplificar el procedimiento de solicitud y notificación.

3.11.1. Respecto a los plazos de remisión a las autoridades nacionales, la Propuesta de Reglamento introduce ciertas modificaciones (art. 9.4 y siguientes). Así, en el procedimiento de reenvío, a fin de facilitar su aplicación, se han ampliado los plazos considerablemente, pudiendo ello ser más bien un obstáculo por los largos plazos en cada una de las fases del procedimiento.

(1) El TJCE ha aclarado la definición de posición dominante en el asunto T-112/96 Gencor/Comisión.

3.11.2. También en el supuesto de solicitud de ampliación de los plazos por las partes solicitantes, en segunda fase, dentro de los 15 días laborables siguientes al inicio de la fase, el plazo que se concede es demasiado rígido, habida cuenta que la solicitud sólo cabría presentarla en un momento muy inicial del procedimiento, cuando probablemente las partes no conocen con exactitud todas las objeciones que puede presentar la Comisión a la operación notificada. Por otro lado, debería aclararse si los plazos de quince y veinte días son acumulables o el segundo empieza a correr desde que se decide la ampliación; en el primer caso, si es la Comisión quien decide la ampliación, podría alargarse mucho.

3.12. Respecto a las otras modificaciones, éstas son en general adecuadas, correspondiendo a cuestiones de gran interés para la competencia en el mercado interior. No obstante, hay dos temas que deberían, según opinión del CESE, ser objeto de revisión:

3.12.1. Por un lado, las restricciones accesorias a una concentración quedarán cubiertas por la autorización de concentración de la Comisión en cuanto sean necesarias, sin que, sin embargo, venga obligada a un pronunciamiento expreso respecto a éstas. Este enfoque supone una merma para la seguridad jurídica de las empresas, ya que no podrán beneficiarse de la certeza que proporciona un pronunciamiento expreso de la Comisión. En este caso, cabría la posibilidad de que se cuestionase por las autoridades nacionales el carácter accesorio de dichas restricciones, de modo que, si se interpretaran como restricciones independientes por aquéllas, las partes se verían obligadas a acreditar su legalidad en el marco de un procedimiento nacional.

3.12.1.1. Por consiguiente, sería deseable que, en línea con la jurisprudencia del TJCE ⁽¹⁾, se mantuviese la obligación de la Comisión de pronunciarse expresamente acerca del carácter accesorio de las restricciones identificadas como tales por las partes.

3.12.2. En caso de que no se retuviese finalmente tal obligación, y con el fin de garantizar un nivel aceptable de seguridad jurídica, sería deseable que: (i) la carga de la prueba del carácter no accesorio de la restricción correspondiera al tercero denunciante; (ii) se elevasen a rango normativo vinculante los principios y orientaciones que la Comisión ya ha publicado ⁽²⁾.

3.13. En el artículo 13 de la propuesta de Reglamento se han transferido las disposiciones del artículo 20 del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre. Si bien parece claro que las facultades de inspección de la Comisión deben ser amplias e indiscutidas, como quiera que los supuestos de hecho no son los mismos, al menos respecto de las notificaciones voluntarias, debería considerarse una moderación de las mismas, aplicándose el Reglamento a los supuestos

en que no se ha hecho notificación, cuando debía hacerse, o no se cumple con las obligaciones procedimentales, si bien se entiende que éste habría de aplicarse en todos los casos en que la actuación de la Comisión se refiera a terceros distintos de las empresas notificantes.

3.14. En el artículo 23.2.e se prevé que la Comisión pueda establecer tasas administrativas por la presentación de notificaciones, lo que no parece admisible.

3.15. Por último, consideramos que la Comisión debería aprovechar la oportunidad del nuevo Reglamento para dar más consistencia jurídica a algunos conceptos y mayor seguridad operativa a determinadas orientaciones interpretativas relativas a la apreciación de las concentraciones, que figuran en varias de sus comunicaciones en esta materia y, particularmente, en su Comunicación (DO C 331 de 31.12.2002), introduciéndolos en las definiciones y normas de procedimiento que figuran en la propuesta de Reglamento.

4. Propuestas de modificación

El CESE, buscando una mayor efectividad en la aplicación del Reglamento, y sobre todo para asegurar a todas las partes implicadas que su desarrollo se realice con los mejores resultados, propone a la Comisión las siguientes modificaciones al texto legislativo:

4.1. Considerando 17: Eliminar todo el texto («No debe obligarse [...] necesarias a tal fin») añadido, teniendo en cuenta nuestras observaciones en el punto 3.12.1.

4.2. El artículo 1.2.b) debería decir:

«b) el volumen de negocios total a escala comunitaria, realizado individualmente por al menos dos de las empresas afectadas por la concentración, supere “separadamente” los 250 millones de EUR,

4.3. El artículo 2.1.b) debería decir:

«b) la posición de mercado de las empresas afectadas, su fortaleza económica y financiera, las posibilidades de elección de proveedores y usuarios, su acceso a las fuentes de suministro o a los mercados, la existencia de hecho o de derecho de obstáculos para el acceso a dichos mercados, la evolución de la oferta y la demanda y “nivel de precios” de los productos y servicios de que se trate, los intereses de los consumidores intermedios y finales, “la evolución del empleo en el sector económico y en las zonas donde se encuentren localizados los establecimientos de las empresas concentradas”, así como la evolución del progreso técnico o económico, siempre que ésta sea en beneficio de los consumidores y no constituya un obstáculo para la competencia,»

(1) Sentencia T-251/00 Lagardère y Canal +/Comisión de 20.11.2002.

(2) Comunicación de 27 de junio de 2001.

- 4.4. En el artículo 3.6.a), sustituir «entidad financiera» por «empresa de servicios de inversión».
- 4.5. En el artículo 4.2, añadir el siguiente párrafo:
«Simultánea o inmediatamente después de que se haya hecho la notificación a la Comisión, las personas o empresas notificantes deberán ponerlo en conocimiento de los representantes de los trabajadores de las empresas implicadas en la concentración.»
- 4.6. En el artículo 4.4, primer párrafo, última línea, eliminar «parcialmente».
- 4.7. En el artículo 4.4, tercer párrafo, primera línea, eliminar «A menos que el Estado miembro exprese su desacuerdo».
- 4.8. En el artículo 4.5, el cuarto párrafo debe decir:
«Si todos los Estados miembros afectados, o al menos “dos” de ellos, solicitan a la Comisión que examine la concentración, se considerará que ésta tiene una dimensión comunitaria, por lo que deberá ser notificada a la Comisión con arreglo a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo.»
- 4.9. En el artículo 4.5, el penúltimo párrafo debe decir:
«Si la Comisión decide examinar la concentración, podrá solicitar la presentación de una notificación con arreglo a los apartados 1 y 2. El Estado o Estados miembros “afectados no aplicarán a la concentración su legislación nacional en materia de competencia”.»
- 4.10. En el artículo 5.2, el primer párrafo debería decir:
«2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando la concentración se lleve a cabo mediante la adquisición de partes de una o varias empresas, y con independencia de que dichas partes tengan personalidad jurídica propia, sólo se tendrá en cuenta, por lo que se refiere al cedente o a los cedentes, el volumen de negocios relativo a las partes objeto de la concentración, “si bien tomando en consideración la interdependencia o vinculación de otras partes de las empresas concentradas, en los términos del artículo 3.4, para añadir el volumen de negocios de las mismas”.»
- 4.11. En el artículo 5.3.a), el título debe decir:
«Rendimientos en participaciones y títulos en el capital social».
- 4.12. En el artículo 5.3.a), sustituir las referencias a «y otras entidades financieras» por «y las empresas de servicios de inversión».
- 4.13. En el artículo 6.1.b), el segundo párrafo debería decir:
«Una decisión mediante la cual se declare la compatibilidad de una concentración con el mercado común se entenderá que cubre las restricciones directamente vinculadas a la realización de la concentración y necesarias a tal fin, “tal como se hayan indicado en la notificación o la Comisión exprese en su decisión”.»
- 4.14. En el artículo 8.2, el tercer párrafo debe decir:
«Una decisión mediante la cual se declare la compatibilidad de una concentración con el mercado común se entenderá que cubre las restricciones directamente vinculadas a la realización de la concentración y necesarias a tal fin, “tal como se hayan expresado en la notificación o en la modificación de la misma, o la Comisión exprese en su decisión”.»
- 4.15. El artículo 9.2.b) debe decir:
«b) que una concentración afecta a la competencia en un mercado de ese Estado miembro que presenta todas las características de un mercado diferenciado “y no sobrepasa las fronteras del estado miembro en cuestión”.»
- 4.16. Artículo 9.4: Sería aconsejable acortar los plazos aquí previstos teniendo en cuenta los argumentos expuestos.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 3.6

Suprímase.

Exposición de motivos

La crítica formulada en el punto 3.6 no está justificada. La Comisión opta, en su propuesta, por una solución intermedia que parece sensata, al remitir a la parte expositiva una puntualización tan obvia como que el Reglamento debe interpretarse y aplicarse en observancia de los derechos y principios fundamentales, y que no «implica menoscabo alguno de los derechos colectivos de los trabajadores, tal como se reconocen en las empresas afectadas, en particular por lo que se refiere a cualquier obligación de informar o consultar a los representantes reconocidos en virtud del Derecho comunitario y nacional». En un reglamento, este tipo de puntualizaciones resultan innecesarias, e incluso pueden crear confusión sobre los objetivos del acto legislativo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 48, votos en contra: 71, abstenciones: 11.

Punto 3.10

Sustitúyase el punto 3.10. por el texto siguiente:

«3.10. Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, la Comisión propone que se mantenga el “criterio de posición dominante”. El CESE está de acuerdo en que no se debería pasar a la aplicación del denominado criterio “SLC” (1). No obstante, el apartado 2 del artículo 2 introduce una definición que puede dar un nuevo sentido a este concepto. Según ella, se considera que una empresa ocupa una posición dominante si ejerce una influencia apreciable y prolongada sobre los parámetros de la competencia. Esta formulación resulta extremadamente vaga y flexible. El Comité considera que no sólo tendría por único efecto un aumento importante, pero injustificado, de los controles, sino que además crearía mucha inseguridad, con los efectos negativos que ello puede tener para las reestructuraciones. Es muy importante, en este caso, prever cuáles son las posibles consecuencias.

3.10.1. La falta de claridad sobre las normas en materia de concentraciones puede tener efectos disuasorios serios e indeseados; no sólo se frenan las adquisiciones que son verdaderamente nocivas desde el punto de vista socioeconómico, sino también operaciones de índole estructural totalmente legítimas, beneficiosas y necesarias. El Comité opina que resulta primordial evitar que esto ocurra. Por consiguiente, considera que el concepto de posición dominante debe seguir teniendo el significado que se le otorga en la actualidad, de modo que el sistema mantenga unos límites y una estabilidad razonables. Asimismo cabe señalar que, si lo que se pretende es cubrir de manera específica los denominados oligopolios sin efectos concurrentes —una situación de por sí inusual— ello puede hacerse añadiendo una precisión al respecto en el texto.»

Exposición de motivos

La formulación original de la primera frase del punto 3.10 parece errónea ya que, que se sepa, el criterio de «disminución sustancial de la competencia» no ha sido objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia. Por lo demás, la enmienda se explica por sí misma.

Resultado de la votación

Votos a favor: 39, votos en contra: 86, abstenciones: 9.

(1) Véase también el dictamen del CESE de 17 de julio de 2002, punto 3.2.13, DO C 241 de 7.10.2002.

Punto 3.10.1

Suprímase.

Exposición de motivos

El derecho de los trabajadores a recibir información ya está reglamentado en otro acto, y la Comisión debe poder decidir por sí misma qué métodos utilizar para recabar información para decidir en un asunto. En la mayoría de los casos, se supone que el dictamen de las organizaciones de trabajadores se añade a la documentación que sirve de base a la decisión. Por ello, parece superfluo regular este aspecto en el Reglamento.

Las repercusiones para el empleo no pueden nunca impedir, de por sí, una concentración que ya está planificada. Únicamente las concentraciones que provocan claramente restricciones de la competencia pueden impedirse con ayuda del Reglamento.

Resultado de la votación

Votos a favor: 45, votos en contra: 84, abstenciones: 11.

Punto 4.3

Suprímase.

Exposición de motivos

Las repercusiones para el empleo no pueden nunca impedir, de por sí, una concentración que ya está planificada. Únicamente las concentraciones que provocan claramente restricciones de la competencia pueden impedirse con ayuda del Reglamento. La adición al artículo 2.1.b) que se propone podría conducir a confusión y hacer que sea muy difícil prever qué decisiones van a tomarse sobre la base del Reglamento.

Resultado de la votación

Votos a favor: 53, votos en contra: 76, abstenciones: 8.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa a la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas»⁽¹⁾

(2004/C 10/11)

El 22 de enero de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el proyecto de Comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 90 votos a favor, 21 en contra y 25 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Conforme con lo dispuesto por el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas⁽²⁾, la Comisión está facultada para evaluar dichas operaciones siempre que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento.

1.2. Dicho Reglamento comunitario ha sido completado por diversas comunicaciones de la Comisión, sobre:

- El concepto de empresa en participación con plenas funciones⁽³⁾.
- El concepto de empresas afectadas⁽³⁾.
- El cálculo del volumen de negocios⁽³⁾.
- La aproximación en materia de procedimientos de tramitación de las operaciones de concentración contemplados en los Tratados CECA y CE⁽³⁾.
- El procedimiento simplificado para tramitar determinadas operaciones de concentración.
- Las soluciones aceptables para la Comisión⁽⁴⁾.
- Las restricciones directamente relacionadas y necesarias para las operaciones de concentración⁽⁵⁾.

1.3. A dicho marco jurídico, que resulta complejo, se le debe añadir la regulación sobre el mandato de los consejeros

(1) DO C 331 de 31.12.2002.

(2) DO L 395 de 30.12.1989, modificado por el Reglamento (CE) nº 1310/97 del Consejo, de 30 de junio de 1997 (DO L 180 de 9.7.1997).

(3) DO C 66 de 2.3.1998.

(4) DO C 68 de 2.3.2001.

(5) DO C 188 de 4.7.2001.

auditores⁽⁶⁾, y la normativa sobre notificaciones, plazos y audiencias en los procedimientos de concentración⁽⁷⁾.

1.4. A tenor del debate habido con motivo de la aparición del Libro Verde, sobre el que el Comité ya se pronunció⁽⁸⁾, y de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de control de concentraciones⁽⁹⁾, la Comisión ha tenido que modificar su enfoque sobre las operaciones de concentración, habiendo publicado una nueva propuesta de Reglamento sobre el control de concentraciones entre empresas⁽¹⁰⁾ y la presente Comunicación, que tiene como finalidad la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas.

2. Contenido del Proyecto de Comunicación

2.1. Los criterios de evaluación de las repercusiones sobre la competencia en el mercado de referencia de las «concentraciones horizontales»⁽¹¹⁾ constituyen el objeto del Proyecto de Comunicación en cuestión.

(6) Decisión de la Comisión, de 23 de mayo de 2001, relativa al mandato de los consejeros auditores en determinados procedimientos de competencia. DO L 162 de 19.6.2001.

(7) Reglamento (CE) nº 447/98 de la Comisión, de 1 de marzo de 1998 relativo a las notificaciones, plazos y audiencias contemplados en el Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas. DO L 61 de 2.3.1998.

(8) DO C 241 de 7.10.2002. Ponente: Sr. Lagerholm.

(9) Por las sentencias de 22 de octubre de 2002 (asunto T-77/02) Schneider/Comisión y 20 de noviembre de 2002 (asunto T-251) Lagardère SCA, Canal + SA/Comisión, entre otras.

(10) Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas [COM(2002) 711 final] (DO C 20 de 28.1.2003).

(11) Se entienden por tales aquéllas en las que las empresas afectadas operan activamente en el mismo mercado de referencia o son competidoras potenciales en dicho mercado. Dicha distinción y su significado se encuentran detallados en las líneas directrices de la Comisión sobre la aplicación del art. 81CE a los acuerdos de cooperación horizontal (DO C 3 de 6.1.2001).

2.1.1. Dichos criterios atienden a dos categorías complementarias:

- i) la definición del mercado de productos de referencia y del mercado geográfico de referencia. Especialmente en lo que se refiere a las cuotas de mercado, los niveles de concentración y la importancia de la innovación, y
- ii) la evaluación de la concentración desde el punto de vista de la competencia.

2.1.2. Como consecuencia, el Proyecto de Comunicación se articula en torno a las siguientes cuestiones:

- a) los posibles efectos anticompetitivos de la concentración en los mercados de referencia si no hay factores de modulación;
- b) la posibilidad de que el poder de negociación de los compradores sirva de contrapeso al incremento del poder económico resultante de la concentración;
- c) la posibilidad de que la entrada en el mercado de nuevos competidores actúe como presión competitiva para el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados de referencia;
- d) la posibilidad de que la concentración genere eficiencias;
- e) las condiciones que deben concurrir para la aplicación de la excepción de empresas en dificultades.

2.2. Con todo, estos elementos no tienen la misma relevancia en las concentraciones horizontales. Habitualmente, sólo se analizan las eficiencias y la excepción de empresa en dificultades si las empresas notificantes demuestran que se cumplen determinadas condiciones.

2.3. Según la Comisión, como resultado de la creación o el fortalecimiento de una posición dominante, las concentraciones horizontales pueden restringir la competencia efectiva de tres maneras distintas:

- una concentración puede crear una posición de predominio del mercado. Con frecuencia las empresas que disfrutaban de tal posición tienen la posibilidad de subir los precios sin que lo puedan impedir ni sus clientes ni sus competidores reales o potenciales;
- una concentración puede hacer que disminuya la competencia en un mercado oligopolístico al suprimir importantes presiones competitivas sobre uno o más vendedores, que de este modo pueden considerar rentable subir los precios;

- una concentración puede cambiar la naturaleza de la competencia en un mercado oligopolístico haciendo que unos vendedores que antes no coordinaban sus estrategias pasen a estar en condiciones de hacerlo y de este modo puedan subir los precios. Si los vendedores ya coordinaban sus estrategias antes de la concentración, ésta puede facilitar su estrategia.

2.4. La Comisión define las «empresas en posición de predominio del mercado», como aquellas que cumplen varios criterios. Generalmente, cuando tienen unas cuotas de mercado muy elevadas (superiores al 50 %), especialmente si las empresas más pequeñas tienen unas cuotas de mercado muy inferiores. Pero la Comisión también señala la posibilidad de tener en cuenta otros factores a la hora de evaluar el poder económico de la entidad fusionada, tales como:

- economías de escala y alcance;
- acceso privilegiado a las fuentes de suministro;
- una red de distribución y venta muy desarrollada;
- el acceso a instalaciones importantes o a tecnologías punta puede conferir a las empresas fusionadas una ventaja estratégica sobre sus competidores;
- acceso privilegiado a determinados *inputs*, como capital físico y financiero;
- otras ventajas estratégicas, como la posesión de las marcas más importantes, una buena reputación o un profundo conocimiento de las preferencias específicas de los clientes.

El 50 % no es un valor absoluto, sino un indicador de la presunción de existencia de una posición dominante; de hecho, se han tolerado situaciones del 70 % que permitían la competencia y no establecían barreras infranqueables al acceso de otros competidores al mercado: v. gr. el asunto T-114/02, de 3.4.2003. Al contrario, podrían recibir una decisión negativa las notificaciones de acuerdos que no alcanzasen el 50 %, si éstas supusieran un grave riesgo para la competencia.

2.5. La Comisión considera que, en determinadas circunstancias, en «mercados oligopolísticos» (oligopolios no colusorios) las concentraciones pueden disminuir la competencia al liberar de importantes presiones competitivas a uno o más vendedores, a los que de esta manera resultará rentable subir los precios o reducir la producción. En dichos supuestos, la Comisión propugna la utilización de determinados indicadores para medir el grado de concentración del mercado, distinguiendo según se trate de productos relativamente homogéneos o diferenciados.

2.5.1. En los mercados en que las decisiones estratégicas más importantes que han de tomar los oligopolistas son las relativas a los niveles de producción o capacidad, la principal preocupación de las empresas consiste en determinar cómo influirán dichas decisiones en los precios del mercado.

2.5.2. Sin embargo, existen algunos mercados en los que fijar los precios es la decisión estratégica más importante que han de tomar los oligopolistas. Así, una concentración puede tener efectos negativos sobre la competencia si, como resultado de la supresión de la competencia entre las empresas fusionadas, a la nueva entidad le resulta rentable subir los precios perjudicando a los consumidores. Las empresas fusionadas tendrán tantos más motivos para subir los precios de un producto de una de ellas cuanto mayor sea la proporción de ventas perdidas que esperen recuperar con el incremento de las ventas del producto de la otra.

2.6. Una concentración puede cambiar la naturaleza de la competencia en un mercado oligopolístico haciendo que unos vendedores que antes no coordinaban sus estrategias pasen a estar en condiciones de coordinarlas y, por ende, de subir los precios, sin tener que celebrar un acuerdo o recurrir a una práctica concertada en el sentido del artículo 81 del TCE.

2.6.1. La alteración de la estructura del mercado puede inducir a dichos vendedores a considerar posible, racional desde un punto de vista económico y, por consiguiente, preferible, adoptar una estrategia a largo plazo consistente en vender a precios superiores a los competitivos.

2.7. Por último, el Proyecto de Comunicación versa sobre unos casos especiales referentes a supuestos de innovación, la posible entrada de competidores en el mercado, las concentraciones que generan poder de negociación o lo refuerzan, las reorganizaciones empresariales que responden a las exigencias de una competencia dinámica y las empresas en dificultades.

3. Observaciones generales

3.1. Debe valorarse muy positivamente la adopción por la Comisión de los criterios antes mencionados que clarifican el análisis del impacto de una concentración en la competencia. De manera global, el Comité considera que el planteamiento económico teórico aplicado en el proyecto de Comunicación resulta adecuado y apenas controvertido. Sin embargo, el Comité también tiene la impresión de que pueden hacerse mejoras para orientar más adecuadamente a los interesados sobre su aplicación práctica. Para poder proporcionar ayuda a las empresas en casos concretos, es necesario que la Comunicación haga alusión en mayor medida a aquellas situaciones que se plantean en la práctica y que incluya cuestiones como las de la prueba empírica y el grado de prueba.

3.1.1. Ello promoverá, por una parte, los intereses de los consumidores al facilitarles nuevas garantías para alcanzar un nivel excelente de calidad y precio de los productos y servicios; por otra, lleva a las empresas a esforzarse en buscar la competitividad y la eficiencia económica.

3.1.2. La propuesta esclarece algunos aspectos de las normas de procedimiento administrativo que rigen la actuación de la Comisión en los procedimientos de notificación de concentraciones de empresas. Por su propia naturaleza, dichas normas no pueden tomar en consideración otros aspectos que colateralmente adquieren relevancia en las concentraciones de empresas, como las relativas al empleo y la política industrial.

3.1.3. En este sentido, el Comité aboga por la toma en consideración de estos aspectos en futuros proyectos legislativos supranacionales sobre la cuestión. Un ejemplo de ello podría ser la introducción de previsiones relativas al deber de información de los empresarios a los trabajadores.

3.1.4. El Proyecto de Comunicación desarrolla el test de «posición dominante»⁽¹⁾ y la «reducción significativa de la competencia», establecidas por el Libro Verde sobre la versión del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo⁽²⁾, muy especialmente en lo que concierne a las «eficiencias». Esta clarificación contenida en el Proyecto de Comunicación no supone modificación alguna del Reglamento del Consejo. Sin embargo, parece que, en adelante, se considerará que una empresa ocupa una posición dominante si ejerce una influencia apreciable y prolongada sobre los parámetros de la competencia. El Comité considera que ésto amplía los márgenes y, por consiguiente, hace bajar considerablemente el umbral de intervención. La definición propuesta resulta extremadamente vaga y flexible. En opinión del Comité, el proyecto de Comunicación resulta insuficiente para solucionar este problema, que, principalmente, debería solventarse haciendo que la definición del Reglamento resulte más precisa. Para clarificar que se aplica a los denominados efectos unilaterales de los oligopolios no colusivos podría utilizarse una formulación que lo determine con un grado razonable de precisión (cfr. el concepto indicado en la nota a pie de página núm. 7 del proyecto de Comunicación). El Comité desea hacer hincapié en la enorme importancia de la previsibilidad en esta cuestión. La falta de claridad sobre el alcance y el contenido del régimen de concentraciones tiene efectos disuasorios serios e indeseados, pues no sólo frena las concentraciones verdaderamente nocivas, sino que también impide las reestructuraciones legítimas, útiles y necesarias.

(1) Habitualmente, se ha considerado que una empresa está en posición dominante cuando dispone de una potencia económica tal que puede actuar en el mercado sin tener en cuenta la reacción de los competidores o de los clientes intermedios o finales.

(2) COM(2001) 745 final. También resulta reseñable en dicho sentido la Comunicación de la Comisión sobre la definición del mercado de referencia, DO C 372 de 9.12.1997.

3.1.5. Se abunda así en la línea de mayor transparencia institucional que viene desarrollando la Comisión en otros ámbitos de sus relaciones con los particulares (v. gr. el establecimiento de unos compromisos administrativos en el trato de las denuncias por presuntas violaciones de las obligaciones de los Estados miembros derivadas del Derecho Comunitario ⁽¹⁾).

3.2. En aras de una mayor precisión del análisis del impacto sobre la competencia, el Proyecto de la Comunicación se circunscribe a las situaciones generadas exclusivamente por las concentraciones horizontales resultando fuera de su ámbito de aplicación fenómenos similares como las empresas en participación («joint-ventures») o los «acuerdos de cooperación entre empresas» ⁽²⁾.

3.3. El resultado de la aplicación de los criterios establecidos en el Proyecto de Comunicación redundará en evaluaciones más detalladas. Como consecuencia, las empresas deberán especificar con mayor exactitud determinados elementos relevantes en la notificación, principalmente los relativos a su sector de especialización comercial. La Comisión deberá velar para que no existan cargas administrativas excesivas e innecesarias para las empresas.

3.3.1. Se refuerza así el principio de seguridad jurídica a la par que se eludirán, presumiblemente, controversias como las recientemente zanjadas por el Tribunal de Primera Instancia ⁽³⁾, que han cuestionado la idoneidad de los criterios de evaluación actualmente aplicados por la Comisión ⁽⁴⁾.

3.3.2. La Comisión debería, no obstante, estudiar la conveniencia de transformar en disposiciones legales del Proyecto de Reglamento sobre el control de las concentraciones ⁽⁵⁾ algunos de los conceptos, criterios, parámetros y normas ahora enunciadas, a fin de garantizar mayor seguridad y mayor certidumbre jurídicas en la apreciación de las situaciones de concentración.

4. Observaciones específicas

4.1. Resultaría, sin embargo, deseable un mayor esfuerzo clarificador del contenido y alcance de ciertos términos

⁽¹⁾ COM(2002) 141 final, DO C 244 de 10.10.2002.

⁽²⁾ Reguladas por los reglamentos de exención por categorías, I+D y especialización, así como por las líneas directrices citadas en la nota nº 2.

⁽³⁾ V. gr. Asunto T-342/99: Airtours c. Comisión; Asunto T-310/01: Schneider c. Comisión, no publicados aún en la Recopilación.

⁽⁴⁾ La aplicación de los nuevos criterios no afectará al grado de tolerancia de la Comisión con respecto a las concentraciones horizontales. No se pretende hacer más difícil la concesión de autorizaciones sino delimitar con mayor claridad conceptual los términos en los que se fundamente en cada caso el acto administrativo pertinente.

⁽⁵⁾ COM(2002) 711 final de 12.12.2002.

utilizados por la Comisión en el Proyecto de Comunicación y que son reseñados a continuación.

4.2. La letra a) del apartado 11 y el apartado 19 se refieren a «una posición de predominio del mercado» (paramount market position). Este concepto es nuevo y resulta difícil de deslindar del concepto de «posición de dominio» (dominant position) ya acuñado por la propia práctica de la Comisión y la Jurisprudencia del TJCE ⁽⁶⁾, y al que se hace referencia expresa en el apartado 20. El CESE propone que se retire el concepto de «posición de predominio del mercado» dada su indefinición jurídica. Ello redundaría en un reforzamiento de la transparencia y de la seguridad jurídica en la evaluación de la Comisión.

4.3. El apartado 25 se refiere también a un concepto nuevo los «oligopolios no colusorios». Con este término parece otorgarle un tratamiento jurídico singularizado a una situación similar a la «posición de dominio individual», que sí ha sido definida por la práctica de la Comisión y la Jurisprudencia del TJCE ⁽⁷⁾. En la calificación de los «oligopolios no colusorios» se deberían utilizar los parámetros ya consolidados por las autoridades antitrust de los Estados Unidos de América, que han sido apuntados recientemente en algunas Decisiones de la Comisión.

4.3.1. Aparentemente, la singularidad del «oligopolio no colusorio» es que no genera ni una posición de dominio colectiva, ni crea una posición de dominio individual. ¿Con qué criterios determinará entonces su existencia la Comisión?

4.4. En la nota a pie de página nº 28 y en el apartado 27 la Comisión se refiere a los «productos relativamente homogéneos» determinando su existencia «cuando los clientes consideran los productos de un fabricante sustitutos adecuados de los de otro fabricante». Sería deseable una definición más concreta de los mismos, fundada, a ser posible, en casos concretos.

4.5. También necesita clarificación el punto de referencia a tomar en consideración por la Comisión para evaluar determinadas concentraciones. Así, el apartado 16 se refiere al índice de concentración del mercado (HHI no superior a 1 000 puntos), y el apartado 29 se refiere al nivel de cuota de mercado (25 % como límite) que pueden generar problemas de competencia en el caso de productos homogéneos. ¿Qué ocurriría entonces si las partes tienen una cuota de mercado por debajo de 25 % y el índice de concentración HHI sobrepasa los 1 000 puntos? Parece, en este sentido, que 1 000 puntos

⁽⁶⁾ Michelin c. Comisión, Sentencia de 9.11.1983, ECR p. 3461.

⁽⁷⁾ DLG, Sentencia de 15.12.1994, Recop. I-5641.

en el HHI resulta demasiado bajo teniendo en cuenta que otros textos de la Comisión como las líneas directrices en acuerdos horizontales ⁽¹⁾ se refiere a un índice de concentración de entre 1 000 y 1 800 como «moderado». ¿No podría elevarse la referencia al índice HHI a 1 300 o 1 400? Excepcionalmente, el HHI podría llegar a valores superiores a los 1 000 puntos, incluso a los 2 000 puntos. Por ello, el Comité considera que, por lo que se refiere a la aplicación de los límites máximos, el proyecto de Comunicación resulta ambiguo. En la práctica es posible que la delimitación entre mercados diferenciados y homogéneos no sea tan clara, sino que presente zonas grises. Por consiguiente, se necesita una clarificación, a fin de crear «zonas de refugio» (safe-heavens) y hacer que los límites sean más generales, para lo que preferiblemente deben incluir los distintos tipos de efectos que han de tenerse en cuenta.

4.6. La misma confusión se deriva del apartado 41, en el que se afirma que «es improbable que la Comisión apruebe una concentración» si en el mercado oligopolístico en cuestión existía coordinación entre los miembros del oligopolio antes de que la concentración tuviere lugar, a menos que la concentración sea el medio de poner fin a tal coordinación. Ello no encaja muy bien con el test previsto en el artículo 2.3 del Reglamento de Concentraciones, a tenor del cual la Comisión sólo puede prohibir una concentración si se crea o refuerza una posición de dominio que impida de modo significativo la competencia.

4.7. Finalmente, merece alguna consideración específica el Apartado VI «Eficiencias». En esencia, las eficiencias pueden ser un elemento determinante para que una fusión sea aprobada si los beneficios que crean para la competencia hacen que las restricciones puedan ser «aceptadas». Las eficiencias deberán probarse siguiendo criterios preestablecidos en algún documento o normativa de la Comisión. En este sentido, las empresas deberán hacer especial énfasis en los beneficios para los consumidores que, sólo de forma excepcional, podrían

⁽¹⁾ DO C 66 de 2.3.1998.

también considerarse a largo plazo ⁽²⁾ (v. gr. cuando se deriven beneficios de I+D). No obstante, la toma en consideración de los beneficios a largo plazo deberá constreñirse a sectores muy concretos de la actividad empresarial.

4.7.1. Sin embargo, el apartado 21 también menciona a las eficiencias como un elemento que puede aumentar la posibilidad de que una concentración resulte en mayor «poder de mercado» (concepto que no se define). En el caso de las eficiencias que generan economías de escala, ¿se considerarán elementos positivos o, por el contrario, refuerzo de dominio en el mercado? ¿Cómo se establecía un equilibrio entre los aspectos positivos y negativos a los que las eficiencias puedan dar origen?

4.7.2. Es necesario que, para evitar este tipo de situaciones confusas la Comisión establezca ejemplos concretos y clarificadores. Recuérdese que el análisis de las «eficiencias» constituye quizás el elemento más novedoso del Proyecto de la Comisión, y que, incluso, hasta fecha reciente no tenían una relevancia especial en los análisis de las notificaciones de concentración a la Comisión (v. gr. Decisión CE / Honeywell 2001 ⁽³⁾). Por motivos de seguridad jurídica, la Comisión debería clarificar de manera explícita que el concepto de «efficiency offence» (delito de ganancia de eficiencia excesiva) no existe jurídicamente.

⁽²⁾ La introducción del criterio de los beneficios a largo plazo debe hacerse de forma cautelosa, tal y como el propio TJCE parece realizar al clarificar su toma en consideración en la jurisprudencia Kramer con el «Obiter dictum» de la Sentencia de fecha 12 de diciembre de 2002 en el asunto C-281/01 que afirma *inter alia* «Hay que reconocer que, a largo plazo y en función del comportamiento efectivo de los fabricantes y de los consumidores, el programa de que se trata tendrá un efecto beneficioso sobre el medio ambiente debido a la disminución del consumo de energía que genere. No obstante, se trata únicamente de un efecto indirecto y lejano, a diferencia del efecto sobre el comercio de los equipos de ofimática, que es directo e inmediato».

⁽³⁾ Decisión de la Comisión de 3.7.2001 recaída en el asunto COMP/M. 2220.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 3.1.3

Suprímase.

Exposición de motivos

El derecho de los trabajadores a recibir información ya está reglamentado en otro acto, y la Comisión debe poder decidir por sí misma qué métodos utilizar para recabar información para decidir en un asunto. En la mayoría de los casos, se supone que el dictamen de las organizaciones de trabajadores se añade a la documentación que sirve de base a la decisión. Por ello, parece superfluo regular este aspecto en el Reglamento.

Las repercusiones para el empleo no pueden nunca impedir, de por sí, una concentración que ya está planificada. Únicamente las concentraciones que provocan claramente restricciones de la competencia pueden impedirse con ayuda del Reglamento.

Resultado de la votación

Votos a favor: 53, votos en contra: 78, abstenciones: 10.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo dirigido a la «Conferencia Intergubernamental de 2003»

(2004/C 10/12)

El 21 de febrero de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen «dirigido a la Conferencia Intergubernamental de 2003» y, de conformidad con el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, decidió crear un subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto.

Dicho subcomité aprobó su dictamen el 15 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Malosse).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 7 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones del Comité Económico y Social Europeo a la Conferencia Intergubernamental

1.1. El proyecto de Tratado Constitucional es el resultado de un proceso democrático, transparente y abierto que supondrá un hito histórico. De acuerdo con dicho proyecto, toda modificación se hará de ahora en adelante a través de una convención o, como mínimo y para modificaciones de menor importancia, tras consultar al Parlamento Europeo. Este método ha demostrado su eficacia: el proyecto aporta un valor añadido real a los ciudadanos en términos de claridad, simplificación, visibilidad y democratización.

1.1.1. El reto consiste en establecer, de manera permanente pero también con vistas a una revisión del Tratado Constitucional, procedimientos que garanticen una mejor participación de los ciudadanos y un diálogo más estructurado con las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de la única manera de dar mayor legitimidad a la Unión y hacer realidad el diálogo civil basado en el principio de democracia participativa.

1.2. El CESE solicita que la Conferencia Intergubernamental no cuestione los equilibrios y los grandes principios consensuados en el proyecto de Tratado Constitucional presentado el 18 de julio de 2003 a la Presidencia de la Unión.

1.3. Sin embargo, con vistas a los debates que se entablarán a nivel europeo y nacional, el CESE recomienda a los representantes en la Conferencia Intergubernamental que aporten complementos, precisiones y clarificaciones que permitan reforzar la confianza y la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil:

— reforzando las modalidades de aplicación de las políticas económicas y sociales de la Unión y mejorando la gobernanza de la zona euro;

— aumentando la legitimidad democrática de las políticas económicas, sociales y monetarias gracias a una mayor participación del Parlamento Europeo y del CESE;

— renovando las prioridades y simplificando los instrumentos de las políticas de cohesión económica, social y territorial;

— democratizando la política exterior y de seguridad común y mejorando su coherencia y eficacia;

— definiendo mejor el ámbito de competencia y las modalidades de aplicación del principio de democracia participativa, con objeto de concretizar el diálogo civil y las funciones del Comité Económico y Social Europeo en este contexto;

— extendiendo el ámbito de consulta obligatoria del CESE a la política común en materia de asilo e inmigración, a la aplicación del principio de no discriminación y a la cultura;

— reconociendo el papel de la sociedad civil organizada en la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad y concediendo al CESE el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia.

2. Valoración global del proyecto de Tratado Constitucional

2.1. Observaciones generales

2.1.1. El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado el 18 de julio de 2003 a la Presidencia del Consejo Europeo, marca un hito en la construcción europea y es el resultado de un proceso democrático, transparente y abierto, inspirado en la experiencia positiva de una primera Convención que redactó en su día la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

2.1.2. La Convención Europea que ha preparado el proyecto de Tratado Constitucional ha sido una instancia legítima, compuesta en su gran mayoría (cerca de dos tercios) por parlamentarios (europeos, de los Estados miembros y de los países candidatos). A su lado, la participación de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión Europea, guardiana de los Tratados, ha contado con la misma legitimidad dentro del respeto del carácter único de la UE, a un tiempo unión de Estados y unión de pueblos. La presencia, en calidad de observadores, de los interlocutores sociales, del Comité Económico y Social Europeo y de las regiones a través del Comité de las Regiones, así como del Defensor del Pueblo Europeo, ha reforzado el carácter representativo de la Convención, si bien su plena participación les habría dado una legitimidad aún mayor.

2.1.3. La Convención ha funcionado en general de manera transparente; se ha permitido todo lo posible a los ciudadanos europeos interesados acceder a los trabajos y a los documentos, si bien el método utilizado es mejorable. Los trabajos de la Convención empezaron por una fase de audiencia, en la que pudieron exponer sus puntos de vista representantes de la sociedad civil y de la juventud. La forma en que se organizaron estas consultas no permitió verdaderamente expresarse a todo el mundo ni debates en profundidad, pero este inicio de diálogo podría servir de precedente a una auténtica democracia participativa que permitiese de manera efectiva, como preconiza la Declaración de Laeken, acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas. El CESE completó y desarrolló los esfuerzos realizados en aras de la apertura y la transparencia, sobre todo a través de encuentros regulares de información y diálogo con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil (organizados en cooperación con el Presidium de la Convención), trabajos en común con los CES nacionales e instituciones similares y a través de iniciativas dirigidas a asociar a las organizaciones de la sociedad civil de los países candidatos.

2.1.4. La Convención también ha sido eficaz gracias a su funcionamiento por consenso, que le ha permitido presentar en los plazos establecidos un proyecto completo, equilibrado y que responde a las demandas expresadas por el Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001. La Convención supo crear su propia dinámica, lo que le ha permitido interpretar ampliamente los términos de la Declaración de Laeken.

2.1.5. La Convención ha permitido la integración de los parlamentos nacionales, hasta ahora en gran medida ajenos a las fases iniciales de los grandes debates europeos. Asimismo, ha posibilitado la participación de los países candidatos, que han participado en los trabajos con los mismos derechos de facto que los Estados miembros: sólo se les ha privado de un derecho de voto que la Convención no ha llegado a ejercer.

2.1.6. La Conferencia Intergubernamental tiene ante sí un proyecto legítimo y creíble que está empezando a circular ampliamente y a difundirse entre los ciudadanos. Se trata de una situación única en la que el proceso democrático precede al proceso diplomático. Por otra parte, la Conferencia Intergubernamental no es más que una etapa antes de la última fase, fundamental, que será la ratificación parlamentaria o mediante referéndum del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa en cada uno de los Estados miembros. Se trata, por primera vez, de un texto constitucional que reúne claramente a los ciudadanos de la UE en un futuro común.

2.1.7. Una de las cuestiones que están en juego en el proyecto de Tratado Constitucional es una visión más comprensible del papel y los objetivos de la Unión que cuente con el apoyo de los ciudadanos europeos. Esto sólo será posible si las instituciones europeas, incluido el CESE, ganan y mantienen la confianza del ciudadano.

2.1.8. El CESE apoya el proyecto de Tratado Constitucional elaborado por la Convención, a la que transmitió sus prioridades en una Resolución aprobada en septiembre de 2002 ⁽¹⁾ y en la que ha participado activamente a través de tres observadores: los Sres. Briesch y Frerichs y la Sra. Sigmund ⁽²⁾. El Comité desea que, en aras de la eficacia y la democracia, la Conferencia Intergubernamental no cuestione el equilibrio general del proyecto. Asimismo, el CESE solicita que la Conferencia Intergubernamental sea transparente y establezca un sistema de información y consulta de la sociedad civil organizada a nivel europeo y nacional.

2.1.9. Sin embargo, el CESE considera legítimo plantear dos cuestiones clave en relación con el proyecto de Tratado Constitucional:

- ¿En qué medida responde el proyecto de Tratado a las expectativas de los ciudadanos, tal y como las formuló en su día la Declaración de Laeken y como ha podido apreciar el CESE a través de sus miembros (procedentes de las principales organizaciones nacionales de la sociedad civil) y con ocasión de los numerosos encuentros, conferencias y audiciones que ha organizado?
- ¿Cabe mejorar el proyecto de Tratado Constitucional sin cuestionar su equilibrio general?

⁽¹⁾ Resolución del CESE de 19 de septiembre de 2002 dirigida a la Convención Europea aprobada en el Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (DO C 61 de 14.3.2003).

⁽²⁾ Suplente: Sr. Olsson, Sr. Regalado (en sustitución del Sr. Little a partir de septiembre de 2002) y Sr. Sepi (en sustitución del Sr. Vinay a partir de septiembre de 2002).

2.2. Valor añadido del nuevo Tratado Constitucional para los ciudadanos

En lo que se refiere a las disposiciones propiamente constitucionales de la Carta de Derechos Fundamentales (Partes I y II)

2.2.1. El proyecto de Tratado plantea, por primera vez, una voluntad clara: crear una unión política en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa. Es fundamental y muy positivo que la Parte I (artículos 2, 3 y 4) incluya una definición clara de los objetivos y valores de la Unión. El CESE, que ha contribuido a través de una serie de enmiendas, acoge positivamente la redacción equilibrada de dichos artículos. En cuanto al objetivo de protección social, recogido en el artículo 3 de la Parte I, convendría mantener la redacción original, a saber, «un alto nivel de protección social». La inclusión en la Parte II de la Carta de los Derechos Fundamentales constituye un éxito sin paliativos de la sociedad civil. Los ciudadanos europeos podrán invocar la Carta ante cualquier jurisdicción nacional en lo que se refiere a la aplicación de las políticas europeas.

2.2.2. El proyecto de Tratado no sólo tiene carácter de Constitución, que debe marcar la conciencia colectiva, sino que también es más comprensible, más claro y más sencillo que los Tratados actuales. La fusión de los tres antiguos pilares y la unidad de nombre, a pesar de la desaparición del término federador de comunidad, facilitarán la identificación de la Unión por parte de los ciudadanos. El proyecto de Tratado permite a los ciudadanos conocer cuáles son las competencias exclusivas, compartidas y de coordinación de la Unión y, por consiguiente, qué responsabilidades siguen ejerciéndose a nivel nacional, regional y local. El nuevo Tratado, al menos las Partes I y II, es fácil de leer: si bien la jerga especializada sigue estando bastante presente, en general se ha sustituido por términos más claros para los ciudadanos, por ejemplo al referirse a los reglamentos como leyes europeas y a las directivas como leyes marco europeas. Las referencias más claras o nuevas a la supresión de los derechos de pertenencia a la Unión, la posibilidad de una retirada voluntaria o la cláusula de solidaridad política refuerzan la imagen de un compromiso común de destino, compartido y aceptado.

2.2.3. El proyecto de Tratado garantiza mayor visibilidad a la Unión. Así, el principio de una Presidencia del Consejo estable, sin cuestionar el equilibrio institucional, y de un puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión pueden contribuir a personalizar las políticas europeas. La introducción de un artículo específico relativo a los símbolos de la Unión en la Parte IV del proyecto de Tratado responde igualmente a esta preocupación por que los ciudadanos puedan

identificar la Unión y sus valores. Por otra parte, la creación de una autoridad independiente de control sobre la protección de datos de carácter personal (art. 50 de la Parte I) pone de manifiesto un afán de mayor transparencia ante el ciudadano.

2.2.4. El proyecto de Tratado también aporta mejoras en lo que se refiere al refuerzo de la legitimidad democrática de la Unión y la eficacia del proceso decisorio. Las responsabilidades asignadas a los parlamentos nacionales (alerta precoz, derecho de recurso) pueden considerarse medios para hacer valer mejor la subsidiariedad, más que como una vía para hacer participar a las representaciones nacionales en el proceso decisorio europeo. La elección del Presidente de la Comisión Europea por parte del Parlamento Europeo y el reforzamiento de sus poderes en la composición del colegio de comisarios tienen por objeto reforzar la legitimidad de una institución clave de la Unión y guardiana del método comunitario. El aumento de las competencias del Parlamento Europeo contribuirá a reforzar la percepción de los ciudadanos de la importancia de dicha institución. La extensión del voto por mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión deberían contribuir a aumentar la legitimidad y eficacia de las decisiones y acciones de la Unión.

2.2.5. El futuro Tratado incluye un título entero (Título VI de la Parte I), completamente nuevo, relativo a la vida democrática de la Unión. Establece los principios de democracia representativa y democracia participativa, fija el papel de los interlocutores sociales y de un diálogo social autónomo, las atribuciones del Defensor del Pueblo Europeo y el principio de transparencia. Este título prevé asimismo la instauración de un derecho de petición de al menos un millón de ciudadanos, lo cual puede considerarse como un progreso notable para la sociedad civil si las modalidades de aplicación permiten garantizar un seguimiento real (art. 46.4). El diálogo que deberá establecerse con las iglesias y las organizaciones filosóficas y no confesionales es una muestra de cómo la Unión desea prestar más atención a la sociedad (art. 51).

2.2.5.1. El Comité muestra su satisfacción por el hecho de que el proyecto de Tratado reconozca la realidad de la democracia participativa como parte integrante del modelo europeo de sociedad. Para aumentar la legitimidad democrática de la Unión, no sólo es necesario que los poderes y las responsabilidades de las instituciones estén claramente definidos, sino también que la participación activa de la sociedad civil esté plenamente garantizada. La participación de los ciudadanos activos y comprometidos, así como de las organizaciones a través de las cuales se expresan y actúan, es indispensable para hacer realidad la inspiración a hacer de Europa un espacio de libertad, democracia, justicia y seguridad.

En lo que se refiere a las políticas y el funcionamiento de la Unión (Parte III)

2.2.6. En la Parte III, relativa a las políticas y el funcionamiento de la Unión, cabe señalar progresos sustanciales en términos de democratización (extensión del voto por mayoría cualificada, participación del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia) del espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.2.6.1. Por el contrario, hay que lamentar que, a pesar de la fusión de los tres pilares, sigan en pie disposiciones específicas en lo que se refiere a la aplicación de la política exterior y de seguridad común a pesar de algunos avances y de la perspectiva de un servicio diplomático común. La unanimidad seguirá siendo la regla general y no se deja lugar a la participación de los ciudadanos y los actores de la sociedad civil a nivel europeo. Por tanto, las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común deberían contener normas acerca de la consulta a las instancias de la sociedad civil a nivel europeo, sobre todo con vistas a garantizar la eficacia y legitimidad de la actuación de la Unión en estos ámbitos. El CESE sugiere que se reflexione en profundidad sobre el particular y se revise en la Conferencia Intergubernamental, sin poner en duda, evidentemente, los grandes equilibrios del proyecto de Tratado Constitucional.

2.2.7. El CESE expresa su satisfacción por el hecho de que se haya reafirmado la cohesión económica, social y territorial, que considera de suma importancia, al tiempo que apoya los principios en los que se basan las políticas de la Unión en este ámbito. Asimismo, subraya que esta política debe estar dirigida fundamentalmente a valorizar los recursos humanos, culturales y naturales de los países y regiones menos desarrollados y garantizar de este modo la igualdad de oportunidades. Con vistas a la ampliación y para lograr una economía basada en el conocimiento, es preciso reformar las prioridades y simplificar las modalidades de aplicación. En este sentido, el Comité ha propuesto un fondo único de intervención para la cohesión territorial⁽¹⁾; de ahí su satisfacción por que el artículo 119 de la Parte III prevea la posibilidad de reagrupar los fondos con fines estructurales.

2.2.8. Asimismo, acoge positivamente la introducción de una nueva disposición sobre la importancia del papel de los servicios de interés general en la promoción de la cohesión social y territorial de la Unión. En todo caso, la promoción de servicios de interés general de alto nivel debería figurar entre los objetivos enumerados en el artículo 3 de la Parte I.

2.2.9. Por otro lado, deberían reforzarse varios aspectos del proyecto de Tratado Constitucional. Por ejemplo, los ámbitos económicos y sociales y los relacionados con el empleo y el

desarrollo sostenible no han experimentado más que modestos avances. El Comité acoge positivamente la mención explícita al pleno empleo y a una economía social de mercado altamente competitiva como objetivos de la Unión, pero señala que ello debería formularse también claramente en los artículos correspondientes de la Parte III. Asimismo, solicita que los artículos correspondientes del proyecto de Tratado indiquen más claramente que la política económica y monetaria debe contribuir a lograr el objetivo de crecimiento y pleno empleo.

2.2.10. En cuanto a la coordinación de las políticas económicas y de empleo, las propuestas son poco innovadoras frente a las disposiciones y prácticas actuales, sobre todo en lo que se refiere a la gobernanza de la zona del euro. Las expectativas de los ciudadanos se centran sobre todo en el concepto de un proyecto global de sociedad que permita alcanzar un crecimiento y un empleo sostenibles. Estas firmes expectativas, que corresponden a las ambiciones expresadas por la Unión en su cumbre de Lisboa de marzo de 2000, las comparten ampliamente las sociedades civiles de los países candidatos, tal y como ha podido comprobar el CESE a través de estudios y encuentros que ha organizado. El propio CESE ha formulado propuestas concretas en materia de gobernanza económica y social⁽²⁾.

2.2.11. La existencia de distorsiones flagrantes en la competencia en el mercado interior perjudica su cohesión y dinamismo en el contexto de los objetivos de Lisboa. Por este motivo, la extensión del ámbito de aplicación de la norma de voto por mayoría cualificada abriría verdaderas perspectivas de convergencia en la Europa ampliada. En materia de política fiscal, en lo que se refiere al problema de la unanimidad podría recurrirse al procedimiento de cooperación reforzada, que permitiría a un grupo de Estados miembros abrir nuevos caminos de conformidad con las normas comunitarias sin dar lugar a distorsiones de la competencia.

3. Propuestas del CESE para mejorar el proyecto de Tratado Constitucional para que los ciudadanos europeos lo acepten mejor

3.1. *Definir mejor el ámbito de competencias y las modalidades de aplicación del principio de la democracia participativa (art. 46 de la Parte I)*

3.1.1. El principio de la democracia participativa es especialmente importante a la hora de responder a la solicitud del Consejo Europeo de Laeken de aproximar a los ciudadanos el proyecto europeo y las instituciones europeas. El Comité, a

(1) Véase el dictamen exploratorio del CESE de 25 de septiembre de 2003 sobre el tema «Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación» — CESE 1178/2003 fin.

(2) Véase el dictamen de iniciativa del CESE de 12 de diciembre de 2002 sobre el tema «La gobernanza económica en la UE», DO C 85 de 8.4.2003.

través de una serie de encuentros, conferencias y audiciones que ha organizado paralelamente a los trabajos de la Convención, ha observado, tanto en los Estados miembros como en los países candidatos, así como en las redes europeas de la sociedad civil, la existencia de enormes expectativas y cierta decepción ante la falta de contenido del proyecto de Tratado en este aspecto.

3.1.2. Si bien el artículo 46 de la Parte I del proyecto de Tratado Constitucional constituye una conquista fundamental, no llega tan lejos como el CESE y las organizaciones de la sociedad civil querrían y han solicitado. Efectivamente, el principio de la democracia participativa implica no sólo la consulta, sino también la participación activa de todos los actores representativos de la sociedad civil organizada: por un lado, y en una fase preliminar, en el proceso de formación de las políticas y de preparación de las decisiones y, por otro, en su puesta en práctica y seguimiento.

3.1.3. El Comité lamenta en este sentido la falta de disposiciones operativas que pongan en práctica el principio y permitan incrementar la confianza de la sociedad civil europea hacia la naturaleza verdaderamente participativa del funcionamiento de la Unión. Al permitir la participación de los directamente interesados, el diálogo civil constituye un elemento clave para reforzar la legitimidad democrática de la Unión. Sin embargo, para que dicho diálogo civil sea real es necesario precisar el marco y el lugar. El CESE, por su composición y por sus funciones, está llamado a desempeñar el papel de «facilitador» del diálogo civil y a constituirse en su foro institucional. De este modo, y sin que ello suponga cuestionar el proyecto de Tratado Constitucional, el Comité solicita lo siguiente:

- Incluir el Comité Económico y Social Europeo, que convendría denominar en el futuro con el nombre de «Consejo Económico y Social Europeo», entre las instituciones y órganos que componen el marco institucional de la Unión (art. 18.2 de la Parte I).

Por su naturaleza y por las funciones que le corresponden en el marco institucional comunitario, el CESE contribuye a hacer realidad los objetivos marcados a la Unión y a reforzar su legitimidad democrática en el interés general de la Unión y de los Estados miembros.

Asimismo, esta modificación aumentará la eficacia del artículo 46.2, que establece que «las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil».

Dicho proceso de diálogo y consulta en el momento de la formación de las políticas europeas debe ampliarse a todos los niveles territoriales.

- Incluir un artículo 297 de la Parte III redactado como se expone a continuación y que permita definir claramente las funciones del Comité Económico y Social Europeo:

«En el marco de la función consultiva que le confiere el artículo I-31 de la Constitución, el Consejo Económico y Social Europeo:

- asiste a las instituciones legislativas y ejecutivas de la Unión en el proceso de formación de sus políticas y decisiones, así como en la realización práctica de éstas;
- asiste a la Unión Europea en la organización del diálogo social, a petición conjunta de los interlocutores sociales y respetando su autonomía;
- facilita el diálogo entre la Unión y las organizaciones que representan a la sociedad civil de conformidad con los principios recogidos en el artículo I-46 (1 y 2);
- acompaña la acción exterior de la Unión manteniendo un diálogo con las organizaciones de la sociedad civil de terceros países y de otras áreas geográficas.»

3.1.4. Por otra parte, el seguimiento efectivo de los dictámenes del CESE (consultivos, exploratorios o de iniciativa) constituye una garantía fundamental de su eficacia dentro de una democracia verdaderamente participativa. Por tanto, el CESE propone completar del siguiente modo el artículo 298 de la Parte III:

«Las instituciones comunicarán al Comité un informe regular sobre el seguimiento de sus dictámenes.»

3.2. Ampliar el ámbito de la democracia representativa y participativa

3.2.1. El CESE lamenta que en un ámbito tan importante como la coordinación de las políticas económicas y de empleo no se introduzcan normas para asociar y consultar ni a los ciudadanos, a través del Parlamento Europeo, ni a las organizaciones de la sociedad civil, a través del Comité Económico y Social Europeo. La Conferencia Intergubernamental debería corregir esta anomalía previendo la consulta al Parlamento Europeo y al CESE sobre las grandes orientaciones de las políticas económicas de los Estados miembros (art. 71 de la Parte III).

3.2.2. El ámbito de aplicación del «método abierto de coordinación» se ha extendido a nuevas áreas: política social, competitividad de las empresas, investigación y salud pública. Sin embargo, cabe lamentar la falta de disposiciones que permitan la participación real del Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales, el CESE, los interlocutores sociales y otras partes de la sociedad civil en sus respectivos ámbitos de interés.

3.2.3. En lo que se refiere a los ámbitos de consulta obligatoria del CESE, sería conveniente, dados los conocimientos de sus miembros, ampliarlos a los siguientes:

- La aplicación del principio de no discriminación (artículo III-7)
- La política común en materia de asilo e inmigración (artículos III-167 y III-168)
- La cultura (artículo III-181) ⁽¹⁾

De este modo se pondría de relieve el interés de la Unión por reforzar la legitimidad democrática de las políticas comunitarias en ámbitos de especial importancia para los ciudadanos europeos y las organizaciones de la sociedad civil.

3.3. *La sociedad civil organizada y el principio de subsidiariedad*

3.3.1. La aplicación del principio de subsidiariedad ha sido una de las cuestiones más debatidas en la Convención y forma parte de las demandas del Consejo Europeo de Laeken. El proyecto de Tratado Constitucional reconoce, con razón, un papel a los parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad, así como al Comité de las Regiones, que puede presentar recursos en relación con actos legislativos para cuya aprobación la Constitución prevea su consulta, a pesar de lo cual no cuenta con el estatuto de institución.

⁽¹⁾ El Comité subraya que el art. 3 de la Parte I del proyecto de Tratado Constitucional establece que el Comité Económico y Social Europeo estará constituido por representantes de la sociedad civil, entre otros del ámbito de la cultura, lo que hace lógico prever la consulta al Comité en este ámbito.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

3.3.2. En el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se reconoce la necesidad de amplias consultas antes de proponer y decidir un acto legislativo. Sin embargo, dicho protocolo, que confiere un derecho de alerta a los parlamentos nacionales y un derecho de recurso a los Estados miembros (eventualmente en nombre de sus parlamentos nacionales), no hace referencia alguna al papel de la sociedad civil organizada, representada fundamentalmente por el CESE, en la aplicación del principio de subsidiariedad, sin consideración hacia el artículo 46 de la Parte I, relativo a la democracia participativa.

3.3.3. Los actores de la sociedad civil tienen tanto fundamento como los entes regionales o locales a la hora de considerar que determinadas propuestas de actos legislativos o normativos pueden invadir sus ámbitos de competencia: tanto los interlocutores sociales en el contexto de sus relaciones convencionales, como los demás actores de la sociedad civil, en el caso de todas las formas alternativas de reglamentación (correglamentación, autorreglamentación, códigos de buena conducta, etc.) que puedan completar la acción legislativa o reemplazarla. La propia Comisión Europea ha puesto de relieve en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea ⁽²⁾ la importancia que tendrán en el futuro estas nuevas formas de organización de la sociedad, que se inscriben en una subsidiariedad funcional y constituyen la garantía de una mejor respuesta a las preocupaciones y demandas de los ciudadanos y de una mayor eficacia en la actuación de la Unión.

3.3.4. Por tanto, el CESE propone lo siguiente:

- por un lado, completar en consonancia con lo anterior el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; y
- por otro, y con objeto de respetar el principio de paridad con el Comité de las Regiones, conceder al Comité Económico y Social Europeo el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia en relación con los actos legislativos para cuya aprobación la Constitución prevea su consulta, y modificar a tal fin el art. 270.3 de la Parte III del proyecto de Tratado Constitucional.

En todo caso, si se incluyese al CESE en el marco institucional de la Unión, dicho derecho de recurso se le concedería automáticamente.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final de 25.7.2001.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior»

(2004/C 10/13)

El 23 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Simons).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 29 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La navegación interior desempeña un papel importante en el transporte de mercancías en Europa. Aunque sólo representa un 4,1 % de todo el transporte de mercancías ⁽¹⁾ en la actual distribución modal a nivel europeo, la navegación interior supone una contribución mucho mayor en algunos Estados miembros (por ejemplo, en los Países Bajos representa el 42,7 %, y en Alemania y Bélgica el 13,1 %). No obstante, la navegación interior es una modalidad lo suficientemente apta para aumentar de forma sustancial esta proporción en el conjunto del transporte de mercancías y, por ello, se considera un modo de transporte con grandes posibilidades de crecimiento. Según un estudio reciente ⁽²⁾ y previsiones oficiales, el transporte por vía de navegación interior aumentará considerablemente en los años venideros y dispondrá para ello de una capacidad suficiente en las vías de navegación existentes. La navegación interior puede abarcar por doquier en Europa una gran parte de su territorio a través de las principales vías de navegación transfronterizas, e igualmente de las múltiples vías de navegación nacionales. El sector se caracteriza por la innovación en diversos ámbitos. Gracias a que este modo de transporte se ha dado a conocer como alternativa al transporte por carretera, la navegación interior ha logrado conquistar nuevos mercados.

1.2. Con la ampliación de la Unión Europea, la navegación interior desempeñará un papel más relevante en el mercado interior. Gran parte de los países candidatos a la adhesión disponen de vías fluviales navegables en las que se lleva a cabo el transporte de mercancías. En el marco de la política anunciada por la Comisión Europea, la navegación interior puede suponer una importante contribución a la integración de los nuevos Estados miembros y a su desarrollo económico.

1.3. Se considera que la navegación interior es el modo de transporte relativamente más limpio y más respetuoso con el

medio ambiente. A pesar de las inversiones realizadas para garantizar motores menos contaminantes en el transporte por carretera, la navegación interior sigue siendo con mucha diferencia el medio de transporte más limpio en cuanto a emisiones y efectos contaminantes del medio ambiente ⁽³⁾. Este sector contribuye así a atenuar los efectos medioambientales negativos del transporte y se propone seguir consolidando su posición mediante inversiones destinadas a mejorar las prestaciones en materia de medio ambiente y seguridad.

1.4. Con respecto al control del problema de los desechos (carga, embarcación y residuos domésticos), la navegación interior ha adoptado medidas de autorregulación con anterioridad a la introducción de la normativa pertinente.

2. Problemas particulares

2.1. En el marco de la nueva política de la Comisión Europea, el objetivo perseguido es el logro de un nuevo equilibrio en el transporte. Se considera a tal fin que la navegación interior es un modo apropiado para realizar un mercado de transporte más equilibrado. Para poder aprovechar al máximo el potencial de este modo de transporte, es preciso eliminar una serie de obstáculos que dificultan actualmente el pleno desarrollo del sector.

2.2. En líneas generales, se presentan obstáculos en los ámbitos de las infraestructuras y de la ampliación de las redes transeuropeas, así como en el contexto de la armonización jurídica y unificación de la navegación interior, aún pendientes.

2.3. En el marco de la reforma de las Directivas relativas a las redes transeuropeas y del establecimiento, por parte de la Comisión Europea, de una lista de prioridades relacionada con la misma, se han catalogado los problemas existentes en este sector y se ha solicitado la inclusión de algunos de ellos en la lista de prioridades ⁽⁴⁾. El CESE prepara actualmente un dictamen de iniciativa ⁽⁵⁾ sobre este asunto.

(1) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(2) Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002/2003; Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam (Transporte valioso, hechos y cifras del transporte de mercancías y de la navegación interior 2002/2003), Oficina de Información sobre la Navegación Interior, Rotterdam.

(3) *Op. cit.*, pp. 44 y ss.

(4) Folleto INE (...) y Dictamen de la Unión Europea de Navegación Fluvial (EBU) sobre la revisión de las Directivas RTE.

(5) Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004», aún no finalizado.

2.4. En cuanto a los regímenes de la navegación interior en los ámbitos del Derecho público y privado se puede afirmar que, a diferencia de lo que ocurre en relación con los modos de transporte que compiten entre sí, la Comunidad actual se caracteriza por la existencia de un ordenamiento jurídico fragmentado. Además, con la ampliación de la Unión Europea, esta situación adquiere una dimensión adicional. En las conclusiones comunes aprobadas por el Comité consultivo mixto UE/Rumania del Comité Económico y Social Europeo se afirma que los problemas jurídicos también pueden considerarse obstáculos especiales para la navegación en el Danubio ⁽¹⁾. Actualmente, los aspectos relativos al Derecho público de la navegación interior en el Danubio, el Rin y las vías de navegación nacionales están sujetos a distintos regímenes basados en ordenamientos jurídicos supranacionales e intergubernamentales, así como en acuerdos bilaterales ⁽²⁾. No obstante, ya se está poniendo en marcha una armonización prudente —aunque aún dista mucho de ser suficiente— de la legislación de Derecho público para el Rin, las vías de navegación comunitaria y el Danubio sobre la base del reconocimiento mutuo y adoptando como norma la navegación por el Rin.

2.5. En cuanto al Derecho privado, todavía existen normas divergentes en relación con los acuerdos sobre Derecho de transporte y las responsabilidades en los Estados miembros de la Unión y los terceros países. Las iniciativas recientes adoptadas en este ámbito han dado lugar a convenios internacionales que deben ser ratificados y aplicados en los ordenamientos jurídicos nacionales.

2.6. La ausencia de regímenes uniformes en los ámbitos del Derecho público y privado se traduce en una situación de ambigüedad e inseguridad jurídica para las partes afectadas (transportista, cargador y asegurador) en un ramo de la economía predominantemente internacional. Para poder realizar el deseado reequilibrio modal en el marco de la anunciada política europea de transportes, también es preciso tener en cuenta estos problemas.

2.7. El objetivo del presente dictamen de iniciativa —que enlaza con anteriores dictámenes del CESE sobre la navegación interior en general, su infraestructura, los corredores y las cuestiones relacionadas con el Danubio ⁽³⁾— es analizar los problemas particulares arriba citados, en particular lo que se refiere a la armonización y unificación del Derecho en materia de navegación interior con el fin de indicar la manera de encaminarse hacia un régimen paneuropeo de navegación interior.

(1) Conclusiones comunes aprobadas en la quinta reunión del Comité consultivo mixto UE/Rumania, celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, sobre la optimización del Danubio como corredor paneuropeo RTE.

(2) Con la ampliación de la UE perderán su vigencia en la medida en que afecten a competencias propias de la Comunidad.

(3) Véanse: Conclusiones comunes aprobadas en la quinta reunión del Comité consultivo mixto UE/Rumania, celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, sobre la optimización del Danubio como corredor paneuropeo RTE; Dictamen del sobre la «Aplicación del diálogo social estructurado en los corredores de transporte paneuropeos», así como el Dictamen del CESE sobre «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», DO C 80 de 3.3.2002.

3. Armonización y unificación de la normativa

3.1. Aspectos de Derecho público

3.1.1. La navegación interior europea se caracteriza por la existencia de tres regímenes distintos que se yuxtaponen parcialmente desde el punto de vista geográfico:

- el ámbito de aplicación del Convenio de Mannheim de 1868 ⁽⁴⁾;
- el ámbito de aplicación de los Tratados comunitarios y el acervo de la Unión Europea;
- el ámbito de aplicación del Convenio de Belgrado de 1948 ⁽⁵⁾.

3.1.1.1. El Convenio de Mannheim es el convenio europeo más antiguo aún vigente, firmado en 1868 por los Estados ribereños del Rin ⁽⁶⁾. En el marco del Convenio de Mannheim, los Estados miembros de la UE, que son también Estados firmantes, han transferido a la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) competencias en los ámbitos sujetos a las disposiciones de dicho Convenio. En principio, este convenio garantiza la libertad de navegación en el Rin. En aplicación de sus principios, la CCNR aprobó una serie de reglamentos y resoluciones. Estos se refieren, entre otras cosas, a las normas técnicas, la tripulación, la seguridad y la libertad de navegación. La Comisión Central para la Navegación del Rin es competente en los litigios que inciden en el ámbito de aplicación del Convenio. Las decisiones de la Comisión Central para la Navegación del Rin son vinculantes para los Estados firmantes del Convenio y deben ser incorporadas a su Derecho nacional. Se habla de un régimen uniforme del Rin que se ha aplicado en todos los Estados firmantes del Convenio. Cabe señalar que Suiza es el único Estado firmante del Convenio que no pertenece a la UE.

3.1.1.2. A raíz de la constitución de la Comunidad Europea ⁽⁷⁾ y las modificaciones, adiciones y legislación derivada inherente a la misma, los Estados miembros transfieren competencias a la Comisión Europea para garantizar la realización del mercado interior. La Comisión Europea tiene, entre otras cosas, competencias en el ámbito del transporte de mercancías. Desde entonces, la Comisión ha desarrollado mediante reglamentos y directivas el Derecho comunitario derivado en este ámbito. Este Derecho comunitario, que es de aplicación en los Estados miembros de la Comunidad Europea, abarca asimismo las normas técnicas, la tripulación y la

(4) Los Estados miembros del Convenio de Mannheim son actualmente Suiza, Francia, Alemania, Bélgica y Países Bajos.

(5) Los actuales Estados miembros del Convenio de Belgrado son Bulgaria, Alemania, Croacia, Moldavia, Austria, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Ucrania y Hungría.

(6) Convenio de Mannheim — Convenio revisado para la navegación en el Rin (Convenio de Mannheim, también conocido con el nombre de Acta de Mannheim, de 17 de octubre de 1868, con protocolos, Diario Oficial de los Países Bajos de 1869, p. 75).

(7) Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957.

seguridad. Para ello, la Comisión se ha inspirado en el contenido de las decisiones y resoluciones aprobadas por la CCNR en los ámbitos en cuestión y lo ha adaptado al contexto comunitario.

3.1.1.3. En 1948 se firmó el Convenio de Belgrado entre los Estados ribereños del Danubio ⁽¹⁾. En su virtud se creó la Comisión del Danubio, que supervisa y desarrolla el régimen del Danubio instituido por el Convenio de Belgrado. En principio, el régimen del Convenio de Belgrado pretende regular el tráfico marítimo interestatal en el Danubio. En aplicación del mismo y bajo los auspicios de la Comisión del Danubio, se han formulado una serie de recomendaciones para los Estados firmantes del Convenio, que velan por el cumplimiento, entre otras cosas, de las normas técnicas, las normas de seguridad y las normas relativas a la tripulación. Las decisiones de la Comisión del Danubio, con arreglo al Convenio de Belgrado, son recomendaciones dirigidas a los Estados firmantes del Convenio, que estos incorporan —o no— a su legislación nacional. Dado el carácter de las decisiones de la Comisión del Danubio, no existe un régimen uniforme para la navegación en el Danubio, en el sentido de que las decisiones no se adoptan automáticamente ni íntegramente en los Estados firmantes del Convenio. Con la próxima ampliación de la UE y la probable adhesión de los países balcánicos existirán aún algunos Estados firmantes del Convenio, como Rusia, Ucrania y Moldavia, que no forman parte de la UE.

3.1.2. Teniendo en cuenta que la navegación interior europea se rige actualmente por distintos regímenes, que se traducen en diferentes instrumentos jurídicos y normas con contenidos divergentes, existen obstáculos de iure y de facto, como, por ejemplo, en el ámbito de:

- las restricciones relativas al acceso a los mercados;
- las restricciones relativas a los derechos de transporte para las «embarcaciones extranjeras»;
- las diferencias relativas a las normas técnicas y los certificados.

A raíz de la Conferencia Ministerial Paneuropea de Rotterdam, celebrada en 2001, las organizaciones internacionales interesadas (Grupo de voluntarios de la CEPE-NU) hacen inventario de estas diferencias y las explican detenidamente en un estudio reciente ⁽²⁾. En su documento, el grupo de trabajo definió y comentó los obstáculos legislativos. Se examinan las restriccio-

(1) Convenio de Belgrado — Convenio relativo al régimen de navegación en el Danubio, firmado en Belgrado el 18 de agosto de 1948, Naciones Unidas 1949, Recopilación de Tratados, traducción nº 518. Algunos países opinan que el Acta internacional del Danubio de 1856 y el Acta europea del Danubio de 1921 siguen estando jurídicamente vigentes.

(2) CEPE-NU Grupo de Voluntarios sobre «Obstáculos legislativos»: «Inventario de los obstáculos legislativos que dificultan el establecimiento de un mercado de navegación interior paneuropeo y competitivo» (Declaración de Rotterdam, punto 13).

nes en materia de derecho de transporte para buques extranjeros, libre acceso a la navegación por las distintas vías navegables, diferencias en la legislación técnica, títulos de patrón de embarcaciones y requisitos exigidos a los tripulantes, así como la armonización insuficiente del marco de Derecho civil. En un futuro próximo cabe prever una armonización en una serie de ámbitos, teniendo en cuenta la convergencia que se pretende entre la Comisión Central para la Navegación del Rin y la Comisión del Danubio y las iniciativas en materia de reconocimiento mutuo de distintas decisiones, así como la ampliación de la UE y la pérdida de vigencia de acuerdos bilaterales en la medida en que resulten afectadas competencias comunitarias.

En el contexto del CESE también se ha prestado ya atención a los mencionados obstáculos en el Informe sobre la optimización del Danubio como corredor TEN paneuropeo del Comité consultivo mixto UE-Rumania.

3.1.3. La conclusión del enlace entre el Rin y el Danubio en 1992 dio un nuevo impulso a la actividad económica y a los transportes entre el Este y el Oeste. Además, tras la apertura de los mercados de los países de Europa del Este y la transición de una economía planificada a una economía de mercado, la adhesión de un gran número de dichos países a la UE marca el inicio de una nueva etapa que requiere esfuerzos decididos en favor de un régimen paneuropeo para la navegación interior. La declaración final de la conferencia ministerial arriba citada hizo un llamamiento en tal sentido.

3.2. Aspectos de Derecho privado

3.2.1. A diferencia de los transportes por vía marítima, carretera o ferrocarril, el transporte de mercancías por aguas interiores se rige por distintos regímenes nacionales.

3.2.2. Esfuerzos recientes han contribuido a la celebración de convenios que deben llevar a una armonización y unificación en el sector.

3.2.3. A lo largo de los últimos años se han elaborado, en parte por iniciativa del sector empresarial (navegación interior y representantes de seguros), convenios internacionales que pretenden concretar un régimen uniforme para el transporte de mercancías en Europa con el fin de garantizar seguridad jurídica y asegurabilidad. Los convenios citados a continuación tienen por objeto introducir un régimen uniforme para los aspectos relacionados con el Derecho privado de la navegación interior, el cual —dado el carácter de este sector— se ha inspirado en convenios internacionales similares relativos a la navegación marítima y el transporte por carretera.

3.2.3.1. El Convenio de Estrasburgo sobre la limitación de la responsabilidad en la navegación interior (CLNI)

El Convenio CLNI introduce una limitación de la responsabilidad extracontractual frente a terceros para las embarcaciones de navegación interior. El Convenio fue originalmente redactado y firmado por los Estados ribereños del Rin. Desde su entrada en vigor en 1997, el Convenio está igualmente abierto a la adhesión y ratificación por parte de países de Europa del Este ⁽¹⁾.

3.2.3.2. El Convenio de Budapest relativo al contrato de transporte de mercaderías por vía de navegación interior (CMNI)

El Convenio CMNI prevé un régimen uniforme del contrato de transporte para el transporte de mercancías por vía de navegación interior, por analogía con los regímenes aplicables a otros modos de transporte (las Reglas de la Haya-Visby y las Reglas de Hamburgo para el transporte marítimo, y el Convenio CMR para el transporte por carretera). Actualmente, el contrato de transporte se rige por regímenes nacionales dispares en los Estados miembros de la Unión Europea. En los futuros Estados miembros y otros países del Danubio, el Derecho privado está en fase de desarrollo, y la introducción de un convenio internacional podría evitar un mayor desequilibrio jurídico. En 2001, todos los países europeos con navegación interior firmaron el Convenio y actualmente se está a la espera de que lo ratifiquen y lo adopten.

3.2.3.3. El proyecto de Convenio sobre la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por la navegación interior (CRDNI)

La navegación interior reconoce la responsabilidad social, por lo que aspira a obtener un régimen uniforme para la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por la navegación interior, régimen que, en la actualidad, difiere todavía de un Estado a otro y se basa en distintos niveles de protección de la parte que ha sufrido el daño. Mediante este proyecto se introduce un régimen de responsabilidad único para el transporte —en constante crecimiento— de mercancías peligrosas. Partiendo del principio de la máxima protección de la víctima, dicho Convenio pretende introducir un sistema estrechamente vinculado con las disposiciones del Derecho marítimo y con los siguientes principios básicos:

- canalización de la responsabilidad;
- responsabilidad por los riesgos;
- seguro obligatorio.

⁽¹⁾ Entrada en vigor el 1.9.1997; ratificado por Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza.

3.2.4. De los convenios arriba mencionados, sólo uno ha entrado en vigor en cinco Estados de navegación interior (el Convenio de Estrasburgo sobre la limitación de la responsabilidad en la navegación interior — CLNI). Los demás convenios todavía deben ser ratificados y entrar en vigor (el Convenio de Budapest relativo al contrato de transporte de mercaderías por vía de navegación interior — CMNI), o incluso ser definitivamente redactados (el proyecto de Convenio sobre la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por la navegación interior — CRDNI).

4. Medio ambiente y seguridad

4.1. En lo referente al impacto medioambiental, y a modo de comparación, el consumo energético por tonelada-kilómetro de mercancías transportadas por vía marítima o fluvial sólo asciende a una quinta parte ⁽²⁾ del consumo en el transporte por carretera y a tres quintas partes del consumo en el transporte por ferrocarril. Gracias a las innovaciones se han registrado avances en la tecnología de motores de las nuevas embarcaciones, con la consiguiente reducción de las emisiones, mientras que las embarcaciones antiguas adaptan con frecuencia sus motores a la tecnología más avanzada.

4.2. En el ámbito de la política relativa a los residuos, la Comisión Central para la Navegación del Rin ha elaborado el «Acuerdo sobre recogida, entrega y recuperación de residuos generados en la navegación del Rin y en la navegación interior». Conscientes de que la prevención de residuos, así como la recogida, entrega y recuperación de residuos para su posterior tratamiento y eliminación constituyen en aras de la protección del medio ambiente, así como en aras de la seguridad y la salud de las tripulaciones de embarcaciones y de los usuarios del transporte, un requisito para la navegación interior y para los ramos de la economía relacionados con la misma, los Estados miembros han acordado un sistema de entrega y recogida de residuos.

4.3. De conformidad con el principio de «quien contamina paga», el acuerdo prevé la recogida de residuos industriales de barcos, incluyendo aceites y grasas, así como la recuperación y eliminación de los residuos de la carga.

4.4. En la actualidad, y en espera de que entre en vigor el citado acuerdo, la recuperación de los residuos de barcos está sujeta a normas, procedimientos y disposiciones nacionales dispares.

4.5. Con respecto a la seguridad de la navegación, existen requisitos estrictos para el equipamiento técnico de las embarcaciones en términos generales, así como requisitos específicos para el transporte de cargas peligrosas.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», DO C 80 de 3.4.2002, cuyos puntos 3 y 4 contienen datos detallados acerca de la navegación interior.

4.6. El ADNR se aplica al transporte de mercancías peligrosas en la navegación por el Rin⁽¹⁾ y fija las condiciones que deben cumplir las mercancías peligrosas transportadas por el Rin.

4.6.1. En Alemania, Países Bajos, Bélgica y Francia también se aplica el ADNR a otras vías de navegación distintas de las del Rin. En el Danubio se aplica el ADN-D como recomendación. Esta reglamentación se basa en la recomendación ADN de la CEPE-NU. El Acuerdo ADN se aprobó en el año 2000 bajo los auspicios de la CEPE-NU y en colaboración con la CCNR. La consecuencia de este acuerdo es que en principio se aplicará en toda Europa y entrará en vigor tras siete ratificaciones: en el momento de la entrada en vigor, sus anexos se incorporarán a los anexos vigentes en el ADNR, garantizando así la continuidad de las normas aplicables. En una propuesta de Directiva de 1997⁽²⁾, la Comisión Europea propuso que los Estados miembros de la UE incorporasen a su legislación las disposiciones del ADNR.

4.7. No cabe duda de que se debe prestar atención al control del cumplimiento de toda esta legislación, el cual deja bastante que desear.

5. Aspectos sociales y situación del mercado laboral

5.1. Libre circulación de los trabajadores y situación del mercado laboral en general

5.1.1. Los aspectos sociales dentro de la Unión Europea están estrechamente relacionados con la creación y el funcionamiento del mercado interior. Las competencias definidas por el Tratado CE en relación con las medidas sociales se refieren en particular a los principios de libre circulación de los trabajadores y, en relación con ella, coordinación de la seguridad social (artículos 39 y 136 del Tratado CE).

5.1.2. La situación del mercado laboral en los Estados miembros de la Unión Europea en relación con la navegación interior se caracteriza por la falta de mano de obra cualificada. En cambio, los futuros Estados miembros de la Unión disponen de un potencial de trabajadores cualificados.

5.2. Legislación relativa a las tripulaciones

5.2.1. Las diferencias de cualificaciones y certificación profesionales y requisitos exigidos en el ámbito de la navegación interior en los Estados miembros, actuales y futuros, pueden

dar lugar a complicaciones en materia de contratación de personal y libre circulación de trabajadores en los países interesados.

5.2.2. En virtud del Convenio de Mannheim, los Estados miembros de la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) han introducido una legislación relativa a la cualificación de marinos y composición de tripulaciones, uniforme y de aplicación en los países afectados⁽³⁾. Esta normativa, aplicable a la navegación por el Rin, constituye también un punto de partida para la legislación sobre las vías de navegación nacionales de los Estados miembros de la CCNR.

5.2.3. Como resultado de ello, la legislación aplicable a la navegación interior en lo relativo a horarios de navegación, composición de la tripulación, tiempos de descanso, cualificaciones y formación forma parte de distintos regímenes de Derecho público. Por ello, no sólo es inabarcable, sino que también tiene por efecto diferencias en cuanto al control del cumplimiento de dicha legislación.

5.2.4. De conformidad con el Convenio de Belgrado, la navegación en el Danubio cuenta sólo con un régimen para los títulos de patrón de embarcaciones. Aunque, en virtud del carácter de recomendación de los regímenes contemplados en el Convenio de Belgrado, se desconoce la medida en que los Estados miembros en cuestión han aplicado estos títulos de patrón de embarcaciones, los Estados miembros de la Comisión del Danubio los reconocen mutuamente.

5.2.5. Al nivel de la Comunidad está ya en vigor una reglamentación para los títulos y se ha dado un primer paso para una legislación relativa a las tripulaciones. El objetivo es disponer de una amplia base uniforme con elementos de flexibilidad regionales o locales.

5.2.6. La legislación relativa a las tripulaciones que se aplica a las embarcaciones de navegación interior se caracteriza por su vinculación con los requisitos correspondientes al equipamiento de las embarcaciones, para, sobre esa base, navegar con una tripulación mínima. Estos requisitos guardan estrecha relación con las normas de carácter náutico-técnico de las embarcaciones de navegación interior.

5.3. Diálogo social

En la navegación interior no se ha desarrollado (o apenas se ha desarrollado) un diálogo social. En lo que a los Estados miembros de la CCNR se refiere, se debe tener presente que la legislación relativa a las tripulaciones se aplica de modo uniforme a todos los tripulantes y no incluye disposiciones específicas para los trabajadores. Por otra parte, en la legislación sobre protección de los trabajadores, como, por ejemplo, en materia de horarios de trabajo y condiciones laborales, no se tienen en cuenta las circunstancias específicas de la navegación interior ni la legislación actual aplicable a las tripulaciones. Cabe señalar, además, que una parte muy importante de los que operan en este sector trabajan por cuenta propia.

(1) Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voie de navigation rhénane (Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas en la navegación por el Rin).

(2) COM(97) 367 final.

(3) Reglamento de visita de los barcos del Rin, capítulo 23.

5.4. Armonización

5.4.1. Una normativa europea armonizada en materia de cualificaciones exigidas a los tripulantes y claridad en cuanto al reconocimiento mutuo fomentan en el ámbito europeo la integración social y la seguridad con vistas a establecer una igualdad de condiciones en interés de los afectados.

5.4.2. Las negociaciones recientes entre la CCNR y la Comisión del Danubio giran, entre otras cosas, en torno al reconocimiento mutuo de los títulos de patrón de embarcaciones por parte de los Estados miembros de las instituciones en cuestión.

5.4.3. La Comisión Europea ha consagrado el reconocimiento mutuo de los títulos de patrón de embarcaciones en las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE.

5.4.4. Con respecto a las cualificaciones de los demás tripulantes, se requiere una armonización a nivel europeo, así como disposiciones claras sobre el reconocimiento mutuo de los correspondientes certificados. La armonización de las formaciones podría suponer una importante contribución a la hora de llevar a cabo la deseada armonización de la legislación relativa a las tripulaciones a nivel europeo.

5.5. Comunicación

5.5.1. La comunicación en el sector de la navegación interior es un aspecto al que se debe prestar atención. En los países con navegación interior se hablan distintos idiomas, lo cual, a la vista de la movilidad de los trabajadores, ya ha provocado y podrá provocar problemas de comunicación, no sólo entre los diferentes tripulantes, sino también entre los distintos agentes del transporte marítimo.

5.5.2. Para garantizar la seguridad del transporte, el entendimiento mutuo es sumamente importante y se le debe prestar atención. Cabe remitirse en este contexto a la «Guide de radiotéléphonie pour la navigation intérieure». En este manual se dan instrucciones sobre la lengua que se debe usar en la comunicación entre barcos y entre barcos y tierra firme.

6. Marco político europeo actual

6.1. Posición del Comité Económico y Social Europeo sobre el futuro de la navegación interior

6.1.1. En su reciente Dictamen sobre «El futuro de la red transeuropea de vías navegables» (1), el CESE considera que la navegación interior es una alternativa real infravalorada.

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», DO C 80 de 3.4.2002.

6.1.2. Por su potencial de crecimiento, la navegación interior puede desempeñar un papel importante en el cambio hacia otros modos de transporte (el denominado cambio modal) y en la intermodalidad.

6.1.3. Conforme a las conclusiones comunes del Comité consultivo mixto UE/Rumania (2), el principal objetivo político en cuanto a la optimización del Danubio como corredor paneuropeo en la RTE es crear un enlace entre el corredor VII (3) y el resto del régimen de transporte transeuropeo. Recientemente, el proyecto de enlace entre los diferentes componentes de la red de transporte paneuropeo ha recibido un fuerte impulso en un contexto más amplio.

6.1.4. El CESE ya ha abogado en ocasiones anteriores, y sigue haciéndolo, por un diálogo permanente y estructurado en los corredores paneuropeos, con el fin de mejorar los contactos entre los interlocutores socioeconómicos de los países de Europa Central y Oriental (4).

6.2. El Libro Blanco de la Comisión sobre «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» (5)

6.2.1. La Comisión ha decidido enfrentarse a los problemas identificados en el sector del transporte, ofreciendo para ellos soluciones relativas a la gestión que prevén en particular el reequilibrio entre los diferentes modos de transporte.

6.2.2. Con la vista puesta en los principales objetivos perseguidos en el marco de la política de transportes, la Comisión subrayó en su Libro Blanco que la navegación interior, modo de transporte infrautilizado hasta la fecha, podría contribuir a luchar contra la congestión de algunas infraestructuras viales.

6.2.3. Para reforzar la posición de la navegación interior y dinamizar el sector, la Comisión tiene la intención de seguir obrando en favor de una mayor armonización en materia de prescripciones técnicas de los buques de navegación interior, certificados de conducta y condiciones sociales de las tripulaciones.

(2) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(3) Austria, Croacia, Alemania, Moldavia, Ucrania, Hungría, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia.

(4) Véase el Dictamen del CESE 1351/2002 sobre la «Aplicación del diálogo social estructurado en los corredores de transporte paneuropeos».

(5) COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

6.2.4. En el marco de la nueva política de transportes europea, la Comisión se propone reforzar la posición de la Comunidad dentro de las organizaciones internacionales y, en particular, la CCNR y la Comisión del Danubio ⁽¹⁾.

6.3. *Comentario del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre «La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad»*

6.3.1. En su Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión ⁽²⁾, el Parlamento considera que la navegación interior es un instrumento útil para los fines de la política de transportes por ser un modo de transporte innovador, respetuoso con el medio ambiente y relativamente barato, y estima necesaria su modernización, revalorización y ampliación mediante las inversiones adecuadas.

6.4. *La Comisión Europea y la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR)*

6.4.1. El 3 de marzo de 2003, la Comisión Europea y la CCNR concluyeron un acuerdo de cooperación. La Comisión Europea y la CCNR persiguen objetivos comunes en el ámbito del desarrollo de la navegación interior. Por ello, ambas instituciones están decididas a promover la unificación del mercado de la navegación interior, en virtud del principio de libertad de navegación. La Comisión Europea y la CCNR expresaron la necesidad de establecer una colaboración eficaz para crear condiciones que propicien el crecimiento y el pleno desarrollo del potencial de la navegación interior europea.

6.4.2. El 28 de noviembre de 2002, los Estados miembros de la CCNR firmaron el Protocolo nº 7 anejo al Convenio Revisado de Mannheim, que permite reconocer los certificados y títulos otorgados sobre una base comparable a la de los Reglamentos relativos a la navegación por el Rin. Esta medida, que puede aplicarse en particular a los documentos de la Comunidad, está encaminada a armonizar los distintos regímenes de modo pragmático y simplificar las obligaciones administrativas para el sector empresarial de la navegación interior.

6.5. *Comisión del Danubio*

La Comisión del Danubio proyecta actualmente la modernización y posible revisión del Convenio de Belgrado. Esto guarda relación, entre otras cosas, con la cooperación existente desde

hace algunos años entre la Comisión del Danubio y la CCNR en forma de comités conjuntos. Las negociaciones sobre una posible revisión tienen especialmente por objeto:

- la cuestión de principio relativa a la definición de la libertad de navegación por el Danubio (libertad de navegación exclusivamente, o bien libertad de navegación y transporte);
- el carácter de las decisiones de la Comisión del Danubio (carácter de recomendación o carácter vinculante).

6.6. *Proyectos políticos paneuropeos*

Recientes decisiones políticas reconocen la importancia de la navegación interior y aportan una contribución positiva a la adopción de una posición mejorada de este modo de transporte.

- En la Conferencia paneuropea sobre el transporte fluvial de Rotterdam de los días 5 y 6 de septiembre de 2001 ⁽³⁾, los representantes de los gobiernos de los países europeos y de organizaciones internacionales, así como los observadores de otros países interesados en el transporte de la navegación interior declararon que reconocen el impulso dado por la «Conferencia Ministerial sobre cuestiones temporales relacionadas con el transporte europeo por vía de navegación interior» (Budapest, septiembre de 1991) a las negociaciones y acciones que promueven el transporte por vía fluvial interior y a la eliminación de obstáculos al desarrollo de este modo de transporte, y que crearán, entre otras cosas, un mercado del transporte paneuropeo por aguas interiores transparente e integrado, basado en los principios de reciprocidad, libertad de navegación, competencia leal e igualdad de trato de los usuarios de las aguas interiores.
- Al clausurar el cuarto coloquio organizado los días 21 y 22 de marzo de 2002 conjuntamente por la AIR y la Oficina de intercambio de información sobre la asistencia técnica de la Comisión Europea (TAIEX) sobre las perspectivas futuras de la navegación interior, los representantes de instituciones internacionales, ministerios, navegación interior, sector de los seguros, cargadores y los representantes de los demás sectores presentes adoptaron una resolución para promover la unificación en la navegación interior.

(1) En la reunión de la sección, el representante de la Comisión indicó que el 1 de agosto de 2003 se decidió iniciar las negociaciones.

(2) Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión (COM(2001) 370 final — C 5 — 0658/2001-2001/2281 (COS)) de 9.12.2002.

(3) Declaración aprobada en la Conferencia de Rotterdam el 6 de septiembre de 2001.

7. Recomendaciones

7.1. Alcance e instrumentos jurídicos

7.1.1. Para garantizar regímenes jurídicos integrados y una legislación uniforme con respecto a la navegación interior, es preciso armonizar los tratados existentes, convenios y tratados bilaterales aplicables a las vías fluviales nacionales e internacionales.

7.1.2. Esta armonización se refiere tanto a los Estados miembros actuales y futuros de la Unión Europea como a terceros países que mantienen un enlace fluvial navegable con aquellos.

7.1.3. Los instrumentos jurídicos con los que puede lograrse la deseada armonización y unificación son la integración de los regímenes existentes, el reconocimiento mutuo de la normativa relacionada con los mismos por lo que se refiere a los aspectos de Derecho público, e igualmente la elaboración y ratificación de convenios internacionales por lo que se refiere a los aspectos de Derecho privado.

7.2. Aspectos de Derecho público

7.2.1. Actualmente, la navegación interior europea se rige por distintos regímenes, que se traducen en diferentes instrumentos jurídicos y reglamentaciones dispares. Afecta a los Estados sujetos al régimen de la CCNR, a los Estados miembros sujetos al régimen de la Comunidad Europea y a los países sujetos al régimen de la Comisión del Danubio. Mientras que los regímenes de la CCNR y de la Unión Europea tienen carácter legislativo y los Estados miembros coinciden parcialmente entre ellos, el régimen de la Comisión del Danubio sólo tiene carácter de recomendación.

7.2.2. Sistemas integrados

- Desde el punto de vista del contenido, las reglamentaciones de la Unión Europea y de la CCNR en el ámbito de la navegación interior están en parte armonizadas o lo estarán en un futuro próximo. En este contexto, se ha dado gran importancia a la protección de la navegación en cuanto a seguridad y estado técnico de las embarcaciones con arreglo a las normas más estrictas. Se recomienda igualmente seguir integrando la normativa sobre la base de la reciprocidad, tomando como referencia las normas más estrictas que se hayan adoptado.
- Con respecto a las reglamentaciones de la Unión Europea y de la Comisión del Danubio en relación con los futuros Estados miembros, los regímenes correspondientes serán menos complejos a partir de la adhesión de estos Estados. Dado el carácter consultivo de la actual normativa de la

Comisión del Danubio, los futuros Estados miembros estarán obligados a aplicar el acervo comunitario en sus legislaciones nacionales a partir del momento de su adhesión. Teniendo en cuenta su posición y su papel de coordinación entre Este y Oeste, la Comisión del Danubio puede desempeñar una función importante dentro de una Unión Europea ampliada como enlace entre la Unión Europea (y sus Estados miembros) y los demás Estados miembros de la Comisión del Danubio. Sería útil a tal fin un nuevo acuerdo sobre el Danubio —tal como se recomienda en el Informe sobre la optimización del Danubio como corredor TEN paneuropeo del Comité consultivo mixto UE-Rumania— que siga la línea de las reglamentaciones CCNR-UE.

- Con toda probabilidad, la región más relevante de los Balcanes será miembro de la Unión Europea: la adhesión de Bulgaria y Rumania ya está prevista para 2007; recientemente, Croacia también se ha convertido en país candidato y seguramente sucederá otro tanto con Serbia y Montenegro. En virtud del denominado «acervo comunitario», los países del Danubio están sujetos actualmente al Derecho europeo en materia de navegación interior. Con la adhesión de la UE a la Comisión Central para la Navegación del Rin, tal como se prevé en el Libro Blanco de la Comisión, la Comunidad reconoce el carácter vinculante del Convenio de Mannheim como base de un régimen de navegación interior paneuropeo.

7.3. Aspectos de Derecho privado

Considerando que todos los modos de transporte se rigen desde hace ya varios decenios por regímenes uniformes en relación con los aspectos de Derecho privado, parece evidente la gran importancia de que la navegación interior, modo de transporte transfronterizo por excelencia, se rija a su vez por una normativa armonizada y uniforme. Desde el punto de vista de la navegación interior resulta necesaria la pronta entrada en vigor de los convenios internacionales, con el fin de:

- realizar los objetivos políticos a nivel europeo;
- evitar la aprobación de nuevas legislaciones relativas a la navegación interior en los futuros Estados miembros de la Unión Europea y en los demás países del Danubio, así como una mayor fragmentación del Derecho relativo a la navegación interior;
- poder cerrar el eslabón que falta en la cadena del transporte internacional.

7.4. Ratificación y elaboración de tratados internacionales

Por consiguiente, se hace un llamamiento a los (actuales y futuros) Estados miembros de la Unión Europea, para que:

- ratifiquen sin demora los tratados internacionales existentes (el Convenio de Budapest relativo al transporte de mercaderías por vías de navegación interior (CMNI) y el Convenio de Estrasburgo sobre la limitación de la responsabilidad en la navegación interior (CLNI));
- redacten un convenio internacional sólido y jurídicamente estable sobre la responsabilidad por los daños y/o pérdidas sufridos en el marco del transporte de mercancías peligrosas por vía de navegación interior, de conformidad con los principios del proyecto de Convenio sobre la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por vía de navegación interior (CRDNI);
- elaboren todas las medidas enfocadas a evitar una fragmentación jurídica en diferentes ámbitos y orientadas a

lograr una unificación en varios ámbitos de la navegación interior.

7.5. Política social

La creación de un fundamento común para la legislación relativa a las tripulaciones en la UE es necesaria con miras a poder establecer la igualdad de condiciones en la navegación interior. Un diálogo social entre organizaciones de empresarios, trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia puede aportar en este contexto una contribución esencial e, igualmente, fomentar una mejor coordinación entre legislación aplicable a las tripulaciones y legislación en materia de protección de los trabajadores.

7.6. Acciones de seguimiento

El CESE pide a todas las partes que sigan avanzando en la misma dirección. El Comité por su parte seguirá también estimulando estos progresos con el fin de hacer realidad cuanto antes la existencia de las mismas normas jurídicas en todas las vías navegables interiores europeas.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa»

(COM(2003) 27 final)

(2004/C 10/14)

El 21 de enero de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Butters).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 38 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

SÍNTESIS DEL DICTAMEN

La introducción explica el ámbito, los objetivos y el contexto del dictamen y aclara, en particular, la necesidad de trabajar respetando los parámetros establecidos en el Libro Verde para contribuir, del modo más constructivo posible, al actual proceso de desarrollar un marco político europeo a largo plazo que fomente la actividad empresarial.

- En la sección 2 se presentan unas breves observaciones generales acerca del Libro Verde sobre el espíritu empresarial en conjunto, para pasar después a plantear dos cuestiones esenciales en este sentido: la promoción del espíritu empresarial y la creación de un entorno que favorezca la actividad empresarial, cuestiones que se analizan con mayor detalle en las secciones 3 y 4.
- La sección 5 estudia determinados elementos clave que se recogen en el Libro Verde sobre el espíritu empresarial:
 - Si se diferencian los diversos tipos de espíritu empresarial
 - Si el espíritu empresarial es para todo el mundo
 - La contribución del espíritu empresarial a la sociedad
 - Los factores que motivan a los empresarios
 - Si el modelo de espíritu empresarial de Estados Unidos es adecuado para Europa
 - El impacto de los empresarios en la sociedad
- La sección 6 del dictamen establece una serie de prioridades políticas para alentar la actividad empresarial y ofrece varias recomendaciones de acción concretas y sugerencias que se revisarán en el seguimiento del Libro Verde sobre el espíritu empresarial.
- En la sección 7 se ofrecen respuestas breves del Comité a las diez preguntas planteadas en el Libro Verde sobre el espíritu empresarial, y en la sección 8 se recogen las conclusiones.

1. Introducción

1.1. El presente dictamen pretende contribuir al actual proceso de comprender y estimular el espíritu empresarial. La agenda de Lisboa y la posterior Carta europea de las pequeñas empresas subrayaban la importancia de la actividad empresarial para el desarrollo sostenible en Europa y la necesidad de lograr un entorno político que permita promover la empresa.

1.2. El espíritu empresarial es un concepto cultural global y presenta una actitud que es característica común y se manifiesta de muchos modos. El dictamen se centra en la expresión económica del espíritu empresarial, en la forma de dirigir una empresa y en los factores que hacen que las personas se dediquen a esta actividad.

1.3. El dictamen del Comité se desarrollará dentro de los parámetros del Libro Verde, de su marco y de su agenda. Estudiará y profundizará en los puntos que recoge el Libro Verde y aportará una contribución positiva con recomendaciones para el Plan de acción (PA) solicitado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo de primavera de la UE de 2003.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge con satisfacción el Libro Verde sobre el espíritu empresarial y felicita a la Comisión Europea por este excelente trabajo. Considera que el Libro Verde sobre el espíritu empresarial representa un inventario sumamente útil de los principales retos que afrontan los actuales y futuros empresarios europeos, al tiempo que ofrece una valiosa visión de conjunto de las razones por las que la actividad empresarial es relativamente escasa en Europa.

2.2. Puesto que estimula un animado debate en los sectores empresarial y político, el Libro Verde de la Comisión sobre el espíritu empresarial debe considerarse una iniciativa acertada por derecho propio. No obstante, su repercusión sólo será duradera si la Comisión aprovecha hoy estas bases para establecer un plan ambicioso y de gran alcance para acciones concretas y más adelante garantiza que los políticos y las partes interesadas lo ejecutarán en el ámbito local, regional, nacional y comunitario.

2.2.1. Por otra parte, el Comité desea subrayar la enorme importancia de definir una política basada en las necesidades de los empresarios. Para ello se precisa la colaboración de toda la comunidad de las PYME, de tal modo que, en todos los ámbitos de la elaboración de políticas y desde las fases preliminares del proceso decisorio, esté presente un grupo lo más amplio posible de las organizaciones que representan a las empresas.

2.2.2. El Comité considera necesario establecer una distinción entre una política de fomento del espíritu empresarial dirigida a mejorar el conocimiento de la cultura empresarial y una política de apoyo a las empresas que consista en un conjunto de medidas legislativas y operativas encaminadas a reducir las trabas e impulsar el desarrollo de las empresas. Asimismo, recomienda dividir el contenido del PA en dos partes claramente diferenciadas:

- Promover el espíritu empresarial: esta acción debe tener como objetivo desarrollar una cultura empresarial, «recuperar» y mejorar la reputación del empresario entre los posibles futuros empresarios en escuelas, universidades y círculos familiares, así como en los servicios públicos y privados, en particular las instituciones financieras y las administraciones europeas y de los Estados miembros.
- Crear un entorno que fomente la actividad empresarial: el objetivo de esta acción es elaborar un programa de medidas operativas para impulsar la actividad empresarial en respuesta a las diez preguntas que plantea el Libro Verde.

3. Promover el espíritu empresarial

3.1. Tal y como afirma el Libro Verde, el espíritu empresarial es una actitud. Esta actitud no puede enseñarse, pero puede estimularse. Puede ser de ayuda la combinación de una formación sólida y el contacto con la empresa desde edad temprana, puesto que haría que niños y jóvenes tuvieran un pensamiento y una conducta más próximos a la iniciativa empresarial y, en último término, consideraran el mundo empresarial como opción profesional.

3.2. El PA debe prestar gran atención a enseñar el concepto de espíritu empresarial a los niños y niñas en edad escolar, puesto que estos años de formación son un tiempo de socialización importante para los posibles empresarios del futuro. Durante mucho tiempo la iniciativa empresarial ha

sido considerada convencionalmente una vía para el empleo y la movilidad social para algunas personas que, en otro caso, tendrían escasas oportunidades en el mercado laboral, como los estudiantes con malas calificaciones y los inmigrantes por motivos económicos. No obstante, la sociedad y el mercado laboral están demostrando poco a poco que el mundo empresarial ofrece oportunidades a todo el mundo. El PA debería estudiar cómo presentar el espíritu empresarial a personas de toda condición como opción positiva, no como respuesta a unas oportunidades limitadas en el mercado laboral.

3.3. Reconocer el espíritu empresarial es una parte fundamental para mejorar la imagen pública de los empresarios en Europa. Sin embargo, cambiar las actitudes culturales hacia el espíritu empresarial es muy difícil y lleva mucho tiempo. La utilización de modelos y el elogio a las virtudes del espíritu empresarial pueden ser de ayuda, pero unas políticas prácticas para crear el ambiente apropiado para que se desarrolle la empresa serán más eficaces a largo plazo y han de ser el centro de la atención de los políticos.

3.3.1. El Comité observa que la formación impartida en las universidades públicas y privadas suele centrarse en las grandes empresas, en detrimento del estudio de las pequeñas empresas. En la actualidad, el término «empresa» se entiende principalmente en función del activo fijo y del valor bursátil; sin embargo, para entender mejor las pequeñas empresas y las microempresas es necesario valorar los aspectos sociales característicos de su cultura empresarial y las consideraciones financieras convencionales.

El Comité pide que se emprendan estudios económicos y científicos sobre los modelos propios de las pequeñas empresas, pues de este modo se conseguirá que las campañas de promoción previstas dentro del Plan de acción transmitan la realidad de las empresas a escala humana y mejoren la imagen de quienes las dirigen. El público debe percibir que las microempresas son importantes y que constituyen también un símbolo de éxito profesional, tanto para el empresario como para los trabajadores.

3.4. Como precursor del reconocimiento del espíritu empresarial, el PA debe valorar qué constituye una empresa y qué supone dirigir un negocio. Dirigir una empresa supone controlar una serie de recursos humanos, financieros y físicos (edificios y equipos) con el fin de producir bienes y servicios que respondan a una necesidad del mercado. Los empresarios deben mantener relaciones con proveedores, personal, clientes y otras partes interesadas externas, como los órganos representativos y las agencias gubernamentales. En esta tarea los empresarios, además, deben conservar su propia motivación y también la de sus empleados. Sólo apreciando estos papeles y procesos podrán sentarse las bases para reconocer el espíritu empresarial.

3.5. La promoción de la cultura del espíritu empresarial puede suponer la participación de diversas organizaciones de los sectores público y privado. Para las instituciones públicas es importante que la valoración del espíritu empresarial esté incorporada en las actividades y políticas de todas las entidades, como la Comisión Europea y las administraciones nacionales, regionales y locales. Es preciso comprender mejor el espíritu empresarial y el concepto de empresa e inculcarlos a los administradores de estas instituciones, así como a los políticos y a las numerosas instituciones privadas y públicas que ponen en marcha, supervisan o aplican las políticas que afectan a las empresas actuales y futuras.

3.6. El papel de los intermediarios es también clave para promover con éxito la cultura empresarial. Muchas asociaciones empresariales están deseosas de colaborar más estrechamente con los políticos y gozan de una posición mucho mejor que las agencias del sector público para llegar a sus miembros a través de iniciativas de promoción.

3.7. Los medios de comunicación son esenciales para transmitir el espíritu empresarial y comprender cómo funcionan las empresas. Sin embargo, suele prestarse una atención excesiva a las grandes empresas y a las multinacionales. El Plan de acción debería definir estrategias que permitan poner de relieve el papel del empresario, dar a conocer la imagen de las pequeñas empresas y microempresas y valorizar el papel de los oficios especializados y las actividades tradicionales y artesanales.

4. Crear un entorno que fomente la actividad empresarial

4.1. Las PYME se sienten en cierta medida desencantadas por la política de la UE de ayuda a los empresarios. De hecho, existe la idea generalizada de que, para ayudar a las PYME, en determinados ámbitos las instituciones de la UE deben hacer menos cosas. Las PYME consideran que la UE es el origen de una abundante y onerosa legislación en la que encuentran difícil descubrir y valorar medidas concebidas para promover la iniciativa empresarial en la UE.

4.2. Es obvio que puede hacerse mucho más para estimular el espíritu empresarial y promover el mundo empresarial. No obstante, es importante adoptar un enfoque más cercano (de abajo arriba) que en el pasado, un enfoque que aproveche la rica experiencia y la práctica y que colabore con las empresas y las partes interesadas, en vez de la imposición de arriba abajo de iniciativas, políticas y legislación.

4.3. Dada la proliferación de iniciativas empresariales en el ámbito europeo y el desencanto de las PYME, es esencial que el PA demuestre una continuidad con las actividades previas y

actuales y la importancia de alcanzar los objetivos de la agenda de Lisboa. En particular es necesaria la continuidad con la Carta europea de las pequeñas empresas de 2000: el PA debe intentar complementar e incorporar recomendaciones para llevar a buen fin las diez líneas de acción de la Carta ⁽¹⁾.

5. Puntos principales tratados en el Libro Verde sobre el espíritu empresarial

5.1. El debate sobre la definición de espíritu empresarial es inagotable y no hay respuestas falsas o verdaderas. No obstante, la definición de espíritu empresarial que se recoge en el punto II.A.iii (p. 7) y el tono del Libro Verde en general no reflejan adecuadamente la existencia de lo que podría denominarse «espíritu empresarial normal». No todos los empresarios combinan los riesgos, la creatividad y la innovación con una gestión sólida, como da a entender la definición de espíritu empresarial del Libro Verde. Por otra parte, el Comité argumenta que toda definición de espíritu empresarial debe incluir también el concepto de recompensa y reconocer la gran diversidad de recompensas que motivan a los empresarios.

5.2. Hay muchos más ejemplos de empresarios que buscan la estabilidad y la supervivencia que del tipo de empresarios a que hace referencia el Libro Verde. Las PYME están dirigidas por personas con distintas aspiraciones para sus empresas, con talentos y capacidades de gestión diferentes, que se encuentran en zonas prósperas o marginadas y en diversos sectores industriales, algunos tradicionales y otros de vanguardia. El seguimiento del Libro Verde sobre el espíritu empresarial no debe ser prescriptivo sobre qué constituye el espíritu empresarial, sino que debe tratar de incluir a todo tipo de empresarios que dirigen todo tipo de empresas y se encuentran en contextos locales y sectoriales diversos.

5.3. Es importante subrayar que el espíritu empresarial no es la solución a todos los problemas de la sociedad y que no todo el mundo tiene la capacidad de llegar a ser un gran empresario. En el seguimiento de este Libro no debe olvidarse este hecho. En consecuencia, el PA debe concentrarse en identificar, alentar y respaldar a quienes muestren voluntad para tener éxito en el mundo empresarial, en vez de intentar convencer a la gente de que se hagan empresarios cuando en realidad no es lo que desean o, incluso, empujar a asalariados y desempleados a hacerse trabajadores autónomos.

⁽¹⁾ En su Dictamen de iniciativa sobre la Carta europea de las pequeñas empresas, el Comité Económico y Social Europeo pidió a la Comisión que elaborara «un verdadero plan operativo plurianual de acciones y de medidas a nivel comunitario y en los Estados miembros con vistas a una aplicación efectiva y eficaz de la Carta», DO C 48 de 21.2.2002.

5.4. Las estadísticas que ha utilizado la Comisión parecen sugerir que la satisfacción laboral entre los trabajadores autónomos es mayor que entre los empleados, pero una proporción creciente de trabajadores autónomos supone nuevos retos para la sociedad europea. A título individual, el empleo autónomo también puede plantear problemas y, como ocurre con el propio espíritu empresarial, no es la opción más adecuada para todo el mundo. Estas cuestiones deben tenerse presentes en el Plan de acción.

5.5. El Libro Verde destaca acertadamente en el punto B.iii que las personas se hacen empresarios por muy diversos motivos y que ciertamente la motivación material no es siempre la primordial. Otros factores de motivación son la independencia, la satisfacción laboral, la utilización de las capacidades y habilidades personales y la posibilidad de gestionar el propio equilibrio entre vida y trabajo. Por tanto, aunque rebajar impuestos es una forma lógica de aumentar la satisfacción de los empresarios, la importancia de la realización personal ha de ser también una consideración clave cuando se valora la relación entre el riesgo y la satisfacción.

5.6. La idea de un «modelo de espíritu empresarial» único implica que los políticos quieren desarrollar una visión prescriptiva y homogénea del empresario en toda Europa. Esto, con toda probabilidad, reforzaría la idea extendida entre las PYME de que los políticos no saben apreciar la realidad del espíritu empresarial ni la diversidad de sistemas que abarca.

5.7. En la sección C del Libro Verde se revisan las carencias y el potencial empresarial de la UE, y de forma indirecta, a través de los datos seleccionados, se plantea una pregunta fundamental: ¿debe la UE aspirar al modelo estadounidense para fomentar el espíritu empresarial? Los datos aportados indican que, en comparación con Estados Unidos, proporcionalmente son menos los europeos que ponen en marcha empresas y que son muchos más los que prefieren ser empleados que trabajadores autónomos. Muchos observadores creen que el modelo social europeo es una de las principales razones por las que los europeos prefieren ser empleados. El seguimiento del Libro Verde debe tener presente: a) si los datos son por sí solos suficientes para realizar una evaluación comparativa de la actividad en la UE, dentro de los Estados y en comparación con el resto del mundo, b) el efecto de preferir el trabajo asalariado al trabajo autónomo, c) si está directamente relacionada con la falta de dinamismo empresarial en Europa, y d) si las soluciones son aceptables para la sociedad europea.

5.7.1. El Comité solicita el desarrollo, la recogida y la aplicación de una información comparativa más sistemática sobre las pequeñas empresas europeas, empleando para ello definiciones comunes⁽¹⁾. Ello facilitará la valoración de la

actividad empresarial en toda Europa, entre Estados miembros y regiones y a lo largo de distintos periodos, de tal forma que constituirá una base sólida para la elaboración de políticas.

5.8. El Comité arguye que la búsqueda de un mayor dinamismo empresarial debería centrarse en la calidad de los empresarios, no en su cantidad. Alentar a más personas a que se hagan trabajadores autónomos o a que participen en la puesta en marcha de una empresa no producirá necesariamente un incremento de una actividad empresarial próspera y sostenible. Deben estudiarse las consecuencias de desplazar una política de creación de empresas excesivamente enérgica a las empresas existentes y el PA debería incluir más opciones para aquéllas.

5.9. Todas las empresas tienen una repercusión en la sociedad que es positiva y negativa, buscada y no buscada. Dada la idea de desarrollo económico europeo que presentaron los Jefes de Estado de la UE en Lisboa en el año 2000 y el papel crucial de las PYME en este proceso, es importante ofrecer una visión más completa de la contribución de los empresarios a la sociedad (B.iv). Muchas PYME pueden tener un «comportamiento empresarial responsable», pero también son muchas las que pueden no tenerlo. Es preciso establecer un enfoque político no legislativo para promover ese comportamiento empresarial responsable.

6. Prioridades políticas para fomentar el espíritu empresarial

6.1. Es difícil y complicado medir con precisión el impacto de la política en el espíritu empresarial. No obstante, la afirmación de que «la política puede contribuir a mejorar los niveles de espíritu empresarial» es, sin duda, válida y de aplicación a las decisiones políticas en todos los ámbitos.

6.1.1. El Comité reconoce que las opiniones sobre las prioridades políticas para alentar el espíritu empresarial variarán según las perspectivas de las distintas partes interesadas. La estrategia europea de empleo de la Comisión subraya que la contribución clave de la actividad empresarial a la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo sostenible y de calidad depende de una «amplia combinación de políticas» que abarca muchos de los ámbitos esenciales que también el Comité desea subrayar. Esta combinación debe incluir un marco jurídico y administrativo mejorado, el acceso a una mano de obra cualificada, el fomento de actitudes más positivas hacia el espíritu empresarial y la capacidad de gestión, un entorno financiero que sirva de apoyo, mercados de producción y trabajo que funcionen correctamente y unas condiciones favorables para la investigación y la innovación⁽²⁾. El Comité insta a la Comisión a seguir atentamente la estrategia europea de empleo a la hora de elaborar el Plan de acción.

(1) Tomando como base las definiciones revisadas por la Comisión, de mayo de 2003, de microempresas, pequeñas y medianas empresas, que comenzarán a aplicarse el 1 de enero de 2005 (C(2003) 1422).

(2) COM(2003) 176 final.

6.1.2. Asimismo, el Comité subraya la importancia de la estabilidad macroeconómica para fomentar la actividad empresarial.

6.1.3. El Comité insiste en la necesidad de que el PA logre un equilibrio entre las exigencias, en ocasiones enfrentadas, de las partes interesadas cuando establezca políticas para alentar el espíritu empresarial.

6.2. *Hacer mejor política*

6.2.1. Como ilustra claramente la referencia anterior a la estrategia europea de empleo, las opciones políticas de respaldo a las pequeñas empresas no deben definirse como «política empresarial», sino que deben integrarse horizontalmente en todas las áreas políticas relevantes (empleo, impuestos, medio ambiente, educación, etc.) y verticalmente en todos los ámbitos de decisión política. Esto contribuirá a garantizar que se tomarán en consideración las necesidades de los empresarios actuales y futuros, empleando para ello muchos más funcionarios y políticos de los que hoy se encuentran en la mayoría de los estamentos administrativos y políticos de Europa.

6.2.2. Por ejemplo, la política regional es un mecanismo importante para aplicar la política empresarial. En consecuencia, el Comité pide a la Comisión que incluya en las prioridades operativas de los futuros Fondos Estructurales y de la política de cohesión las recomendaciones recogidas en la Carta europea de las pequeñas empresas.

6.2.3. El Comité cree que una política empresarial eficaz, oportuna y práctica debe dar cabida a todas las instituciones y agencias públicas y privadas pertinentes. El compromiso de las instituciones nacionales, locales y regionales es un requisito previo para que la política pueda desarrollarse y aplicarse de modo efectivo. Por ejemplo, no es posible aplicar cambios en el régimen fiscal a escala europea y depender de la colaboración de los Estados miembros.

6.2.4. Para que las políticas se ejecuten de forma eficaz, el Comité solicita que en el PA se determine claramente en qué ámbito se desarrollará, aplicará, controlará y evaluará la política. Por ejemplo, la promoción del espíritu empresarial en las escuelas puede asignarse al ámbito europeo, pero su aplicación sólo es posible con la cooperación de las agencias locales, incluidas las autoridades educativas. De este modo se garantizará la ejecución de la política y, además, se reducirá el desarrollo de iniciativas que no son sostenibles.

6.2.5. Alejarse del enfoque de política empresarial acotada en el entorno de la UE no significa que la Dirección General (DG) de Empresa de la Comisión vaya a ver reducido su papel. Por el contrario, la DG de Empresa debe tener un papel mayor, apoyado en el nombramiento de un representante para las

PYME que refuerce su influencia en todos los servicios de la Comisión. El PA debe aclarar cómo se ampliará el papel de la DG de Empresa para que influya aún más en toda la Comisión. ¿Cómo incluirá la DG de Empresa a las organizaciones representativas de las PYME en las decisiones políticas de forma sistemática y desde una fase suficientemente temprana para que puedan aportar una contribución constructiva al proceso político?

6.2.6. Existe en ocasiones una distancia considerable entre los empresarios y los políticos. Esta distancia puede reducirse consultando a organizaciones intermediarias y a órganos representativos para todas las iniciativas políticas pertinentes en las diversas fases de elaboración de las políticas. Esto hará posible que el sector de las PYME acepte el proceso político, influya en sus resultados y aprecie más el esfuerzo de los políticos.

6.2.7. El Comité Económico y Social Europeo ha desarrollado un valiosísimo trabajo en el campo de la mejora y la simplificación de la normativa. Su manifestación más reciente es su Dictamen sobre simplificación⁽¹⁾. Es un aspecto que ha de continuar mejorando para que la política esté más próxima a los empresarios y, al propio tiempo, tomar en consideración el punto de vista y los intereses de otras partes afectadas. Deben aumentarse los esfuerzos para que los empresarios participen directamente en el proceso decisorio en fases mucho más tempranas. Es preciso llevar a cabo evaluaciones de impacto exhaustivas, basadas en amplias consultas, que consideren sistemáticamente soluciones alternativas y que, en el caso de las propuestas de reglamento, expliquen por qué no se ha optado por la opción no reguladora.

Además de los ámbitos políticos mencionados, existen, obviamente, infinidad de formas más concretas para que la política pública ayude a los empresarios: en la siguiente sección se presta una atención especial a algunas de ellas.

6.3. *Formar a los posibles empresarios*

6.3.1. El Comité insiste en la necesidad de introducir el concepto de espíritu empresarial desde edad temprana, presentando a los niños ejemplos positivos. Además, la enseñanza de disciplinas muy diversas en las escuelas y en los centros de educación superior debe fomentar el desarrollo de las capacidades empresariales y poner a los estudiantes en contacto con los empresarios.

6.3.2. La formación de los posibles empresarios también debe reconocer que alguien puede hacerse empresario con más edad y, por lo tanto, no debe centrarse exclusivamente en los jóvenes.

(1) DO C 133 de 6.6.2003.

6.4. Crear una empresa

6.4.1. El Libro Verde hace referencia al tiempo necesario para crear una empresa. En los últimos tiempos, los políticos europeos han realizado esfuerzos considerables y han reducido el plazo. No obstante, las barreras al espíritu empresarial antes y después del proceso de creación de la empresa suponen mucho más: es equivocada esta obsesión por la inscripción rápida de nuevas empresas. De hecho, esta insistencia en agilizar y abaratar la inscripción de una empresa puede fomentar, involuntariamente, una situación de «creación y destrucción» y acortar el período necesario de investigación, planificación, creación de capacidad y evaluación global antes de que el empresario se embarque en un nuevo negocio.

6.5. Respaldo empresarial

6.5.1. Indudablemente, un respaldo empresarial adecuado puede crear más empresas que consigan el éxito. Sin embargo, cuando ese respaldo se percibe como un servicio ofrecido por el Estado, se puede considerar equivocado, sencillamente porque determinados empresarios no ven en el sector público una fuente de orientación natural. Los empresarios que necesitan ayuda recurrirán primero a su red de asesores de confianza. Las pruebas indican que tales redes están compuestas, en primer lugar, por otros empresarios, y después por los asesores habituales (contables, bancos, abogados, etc.), las organizaciones sectoriales y los organismos profesionales, y sólo después recurrirán a otras fuentes. Esto subraya el importante papel que los mentores pueden tener en la asistencia a los empresarios. En consecuencia, las políticas deberían basarse en las fuentes de asistencia naturales.

6.5.2. También es importante que la política comunitaria de asistencia empresarial esté estrechamente vinculada a las instituciones y políticas de los Estados miembros para lograr un sistema acertado y eficaz y garantizar que servirán para alcanzar los objetivos perseguidos.

6.5.3. El PA debe estudiar de qué modo alentar a los empresarios para que pidan y aprovechen la asistencia empresarial.

6.5.4. El PA debe incluir medidas que garanticen asistencia y orientación a través del proceso de formación de empresas; es decir, antes, durante y después de su creación, lo que aumentará enormemente las probabilidades de que la empresa sobreviva y prospere.

6.6. Fomentar la capacidad y las competencias

6.6.1. Fomentar la capacidad y las competencias es esencial para aumentar el dinamismo empresarial en Europa. Las cualidades personales del empresario son cruciales para el

éxito empresarial. No obstante, el dinamismo empresarial es cuestión tanto de la gestión diaria de la empresa como de la capacidad de innovación y de la visión del empresario.

6.6.2. Hay más probabilidades de éxito empresarial si los empresarios cuentan con el respaldo de mentores y otras personas clave que complementen sus capacidades.

6.6.3. La promoción del aprendizaje y de la formación para el empleo y el fomento de la movilidad transnacional de los aprendices constituyen herramientas esenciales para transmitir el espíritu empresarial. El Comité solicita que el Plan de acción contemple el establecimiento de programas de intercambio financiados por la Comunidad dirigidos a aprendices y empresarios.

6.7. Formación no oficial

6.7.1. Existe la idea de que las pequeñas empresas no forman a su personal debidamente y de que los mismos empresarios muchas veces carecen de las capacidades necesarias para cumplir con sus deberes. Las pruebas indican que el grueso de la formación en las pequeñas empresas, tanto de los empresarios como de los empleados, es ad hoc, no oficial y dirigida a las necesidades concretas de los individuos para realizar su trabajo. Buena parte de esta actividad no está reconocida por el gobierno ni por quienes oficialmente dan formación a la hora de evaluar el tipo y el alcance de la formación impartida en las pequeñas empresas⁽¹⁾. Por otra parte, los programas de formación que el sector público dirige a las pequeñas empresas dependen con frecuencia de una titulación, exigen pasar tiempo fuera de la empresa y son estructurados. Por todo ello, la aceptación de las iniciativas de formación entre los empresarios y su personal suele ser menor de lo previsto.

6.7.2. A la hora de desarrollar una política de formación más adaptada a las pequeñas empresas, el PA debe tener presente esta falta de consonancia entre la oferta de formación y las necesidades de las empresas, especialmente en lo relativo al contenido de la formación y a la forma de impartirla. La política puede intentar reducir distancias acercándose al tipo de formación habitual entre los empresarios y sus empleados y fomentando un sistema más flexible de impartirla. Además, debe convencerse a los empresarios de las ventajas que reporta la formación, tanto para sus empleados como para el rendimiento de su empresa.

(1) Véase, por ejemplo, Kitching J. y Blackburn R. (2003), *Measuring Training in Small Firms* (Evaluación de la formación en las pequeñas empresas), Small Business Council, Londres, marzo.

6.8. *Traspasos de empresas y planificación de la sucesión*

6.8.1. La cuidadosa planificación de la sucesión y las estrategias para abandonar el mando de la empresa son fundamentales para un espíritu empresarial adecuado y sostenible. En consecuencia, deben dedicarse recursos a estudiar qué políticas podrían emplearse para aliviar la «crisis sucesoria» actual, con muchas empresas en venta y pocos compradores.

6.8.2. Una posibilidad es reforzar el mercado para que el proceso de traspaso de empresas sea más transparente. Entre las otras posibilidades está el examen de los sistemas jurídico y tributario en el traspaso de empresas, pero teniendo presentes los derechos de los trabajadores que ya existen a escala de la UE ⁽¹⁾.

6.9. *Acceso a financiación*

6.9.1. Las investigaciones han demostrado que las pequeñas empresas suelen financiar su creación y su crecimiento con recursos propios. Cuando buscan la financiación fuera, suelen recurrir a los bancos. La emisión de acciones, incluido el capital riesgo informal y formal, no ha sido tan generalizada como en un principio se pensó. Puede ser consecuencia de las deficiencias del mercado y también de la renuencia de los empresarios a dividir la propiedad. En general, los reducidos tipos de interés vigentes actualmente en Europa han permitido a los empresarios una financiación de la deuda relativamente barata para sus actividades.

6.9.2. Los estudios difieren en cuanto a la atención que se presta a la financiación como obstáculo para las empresas. En estos momentos, el acceso a la financiación para la creación de nuevas empresas, su desarrollo y crecimiento, parece ser un grave problema para algunos tipos de actividad económica, para empresas de determinadas zonas y para empresarios con características específicas. En concreto, es preciso revisar las emisiones en el tramo de hasta un millón y medio de euros.

6.9.3. En los últimos tiempos ha crecido el interés por el papel de los microcréditos como medio para estimular la creación de nuevas empresas. Esta forma de financiación tiene una importancia secundaria en el contexto global de la financiación de las PYME. No obstante, las pruebas existentes sugieren que podría ser más relevante para determinados tipos de empresarios y para las empresas de las regiones menos favorecidas. Por ejemplo, los microcréditos podrían cubrir un vacío considerable en la financiación de las actividades de microempresas en los nuevos Estados miembros. El Comité sugiere que el Plan de acción tenga presente la importancia de los microcréditos, las circunstancias en las que pueden ser un mecanismo efectivo para promover la actividad empresarial y el mejor modo de favorecerlos.

6.9.4. El Plan de acción debería ocuparse más de los tipos concretos de empresas que tienen problemas de financiación. El mercado de financiación actual es complejo y está saturado. Debe intentarse reforzar los canales de financiación actuales, al tiempo que las iniciativas para financiar a los empresarios deberían basarse en el trabajo de los actuales intermediarios, en vez de crear estructuras nuevas.

6.9.5. El Comité considera que las soluciones que propone el Libro Verde, como los microcréditos y el capital riesgo o los inversores informales, no están totalmente adaptadas a las necesidades de las pequeñas empresas. La Comisión debe estudiar el desarrollo de fondos profesionales y de garantía recíproca que faciliten el acceso a créditos para el desarrollo de la empresa. El Comité pide que el Fondo Europeo de Inversiones refuerce los instrumentos financieros para garantizar los préstamos a las PYME, orientándolos de manera más adecuada a las necesidades de las pequeñas empresas, las microempresas y las empresas artesanales, especialmente en el ámbito de las inversiones vinculadas a la normalización, el medio ambiente y la adquisición de tecnologías de producción y comunicación.

6.10. *Contratación pública*

6.10.1. Entre las medidas más obvias, eficaces y directas que pueden tomar las autoridades públicas para ayudar a los empresarios se encuentra la de facilitar a las pequeñas empresas el acceso a los contratos públicos. No obstante, del mismo modo que las pequeñas empresas sienten una afinidad natural por otras pequeñas empresas ⁽²⁾, parece que las administraciones públicas, a la hora de otorgar contratos, prefieren las grandes empresas gestionadas de un modo similar. Es preciso destruir esta gran barrera cultural interpuesta por las actitudes tanto de las autoridades públicas como de las PYME, para que las pequeñas empresas puedan acceder a la contratación pública.

6.10.2. La necesidad de abrir la contratación pública a las pequeñas empresas puede plantear numerosos retos. Los criterios para conseguir contratos en el sector público suponen una dificultad para las pequeñas empresas, por las grandes dimensiones de los contratos, la combinación de distintos servicios dentro de ellos y los procedimientos burocráticos ligados a las licitaciones. Más recientemente, los intentos estatales por garantizar que los contratistas cumplan las normas medioambientales pueden ser un obstáculo más a la apertura de la contratación en el sector público a las pequeñas empresas. El Plan de acción debe estudiar estos aspectos de forma más detallada.

(1) Comisión Europea (2002). Informe final del Grupo de Expertos sobre el traspaso de pequeñas y medianas empresas, mayo.

(2) El Comité no está de acuerdo con la afirmación del punto III.B.vi del Libro Verde de que es «natural que empresas de todos tamaños colaboren en beneficio mutuo».

6.11. *Cargas fiscales*

6.11.1. La inversión informal en empresas podría estimularse en gran medida a través de un régimen fiscal más apropiado. Esto podría apoyarse en incentivos fiscales para la reinversión de los beneficios de las empresas. Tiene la ventaja de la eficacia de ejecución y se ajusta a las preferencias de los empresarios a la hora de invertir. También evita la dispersión de la propiedad asociada a la inversión exterior, al tiempo que actúa como gran incentivo para el crecimiento empresarial.

6.11.2. Los empresarios siempre pedirán menos impuestos, pero también valorarían una reducción de la carga administrativa de los impuestos. El PA debe recomendar un análisis de distintos sistemas para ayudar a los empresarios a pagar los diversos impuestos⁽¹⁾.

6.11.3. Este punto es otro ejemplo de la necesidad de integrar la política de empresa en otras esferas políticas, así como en los ámbitos europeo, nacional y regional.

6.12. *Protección social para los trabajadores autónomos*

6.12.1. La idea de protección social para los trabajadores autónomos debe meditarse cuidadosamente para encontrar el equilibrio adecuado entre riesgo y protección. No hay contradicción obvia en pedir al mismo tiempo menos impuestos y más protección social. Sin embargo, es preciso actuar para garantizar que, en la provisión de la protección social, no se discrimine a los trabajadores autónomos ni a los empresarios.

6.13. *El espíritu empresarial y la exclusión social*

6.13.1. El espíritu empresarial está presente en todos los ámbitos de la sociedad y el Comité subraya la necesidad de que el Plan de acción tenga presente esta diversidad. En concreto, las empresas de la economía social, incluidas las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones encarnan actividades empresariales, pero con objetivos sociales.

6.13.2. La actividad empresarial también es un camino para que los grupos socialmente excluidos puedan entrar en el mercado de trabajo. No obstante, el Comité reconoce que es preciso investigar más para comprender cómo contribuye el mundo empresarial a acabar con la exclusión social.

6.13.3. Es importante que el PA reconozca la diversidad de empresas y la experiencia de las que tienen un objetivo social, y que estimule servicios de apoyo que respondan a sus necesidades.

6.14. *Empresas derivadas*

6.14.1. El Plan de acción debería prestar atención al fomento de las empresas derivadas desde universidades y centros de formación superior. Existen pruebas que sugieren que, aunque en la UE hay ejemplos de buenas prácticas, todavía no se ha aprovechado plenamente el potencial para desarrollar empresas derivadas. Debe prestarse atención al potencial de este tipo de empresas, a los procesos que implica y, en su caso, a las opciones políticas pertinentes.

6.15. *El estigma del fracaso*

6.15.1. El Comité acoge favorablemente el hecho de que el Libro Verde reconozca la necesidad de acabar con la nociva tendencia europea a estigmatizar como fracasado al responsable de una empresa que entra en quiebra. Los posibles inversores y las instituciones financieras, en particular, deben tener una actitud más positiva ante esta experiencia empresarial, que puede presentarse como una fase valiosa del aprendizaje del empresario y que con frecuencia da paso a una empresa más sólida.

6.16. *El mercado interior*

6.16.1. El mercado único europeo sigue siendo un concepto lejano para muchas PYME: una elevada proporción de ellas nunca intentará aprovechar las oportunidades fuera de su mercado local o nacional. No obstante, hay otras pequeñas empresas bien situadas para vender sus productos y servicios más allá de sus fronteras y en otros Estados miembros. Éstas, en particular, podrían ser respaldadas en este proceso mediante el desarrollo progresivo de una infraestructura que facilite la circulación de bienes, personas e información y un mayor reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales.

6.17. *Ampliación*

6.17.1. Como el Comité ya ha señalado en otras ocasiones, las PYME «constituyen un pilar del proceso de transición y contribuyen ampliamente al PIB y al empleo» en los nuevos Estados miembros. Las PYME de estos países afrontan enormes dificultades en varios campos, particularmente en lo relativo al acceso a financiación, formación, asistencia y orientación⁽²⁾.

(1) Por ejemplo, el sistema belga de utilizar agencias intermediarias para administrar el impuesto sobre la renta y la seguridad social de los empleados.

(2) DO C 193 de 10.7.2001. Dictamen sobre «El empleo y la situación social en los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión».

6.17.2. Es importante que el Plan de acción tenga en cuenta los efectos de la ampliación para las PYME de la UE de los quince y de los nuevos Estados miembros. También es importante que considere cómo puede la política actual responder a la diversidad de necesidades de las pequeñas empresas de la UE ampliada.

6.17.3. Como ya se ha señalado, conseguir en estos Estados una financiación en la forma y la cantidad apropiadas plantea problemas especiales que exigen soluciones especiales.

7. Respuestas breves a los diez puntos que plantea el Libro Verde

7.1. El texto precedente recoge detalladamente el parecer del Comité respecto al Libro Verde. A continuación, no obstante, en las respuestas breves a las diez preguntas que plantea el Libro Verde se encuentran algunos de los mensajes más importantes del presente dictamen, junto con sugerencias para diversos ámbitos clave de acción.

- 1) *¿Cuáles deberían ser los objetivos clave de un programa en favor del espíritu empresarial en la Unión Europea y qué relación deberían tener con otras ambiciones políticas? ¿Cómo se podría construir un modelo del espíritu empresarial en una Europa ampliada?*

El enfoque europeo para estimular una mayor actividad empresarial debe centrarse en cómo proporcionar el mejor entorno posible para las PYME actuales a través de un equilibrio más favorable entre riesgos y recompensas. De este modo se reducirán también muchos de los grandes obstáculos a la creación de nuevas empresas.

Tal enfoque debe reconocer la gran diversidad de objetivos clave, entre los que cabe destacar una economía estable, un marco jurídico y administrativo mejorado, el fomento de actitudes más positivas hacia el espíritu empresarial y la capacidad de gestión, un entorno financiero que sirva de apoyo, mercados de producción y trabajo que funcionen correctamente, el acceso a una mano de obra cualificada y unas condiciones favorables para la investigación y la innovación.

Del mismo modo que las empresas influyen en muchos aspectos de la sociedad, estos objetivos abarcan varios e importantes ámbitos de la política de la UE y de sus ambiciones políticas. En consecuencia, es esencial tener presente la opinión de partes interesadas muy diversas a la hora de desarrollar un enfoque europeo para estimular una mayor actividad empresarial.

- 2) *¿Cómo se puede mejorar la disponibilidad de financiación (medidas fiscales, asociaciones entre el sector público y el privado, mejores balances, garantías) y qué alternativas a los préstamos bancarios convendría promover (inversores informales, arrendamientos financieros, gestión y compra de deudas y microcréditos de prestamistas ajenos al sector bancario)? ¿Cómo pueden los empresarios recibir apoyo para obtener financiación externa?*

En la actual situación económica y financiera, los estudios sugieren que, en general, no falta financiación para las pequeñas empresas. No obstante, esto no reduce los problemas de financiación estructural a largo plazo con que se enfrentan las pequeñas empresas. Las mejoras deben centrarse en cuatro elementos: continuidad del flujo de financiación (en todas las fases de desarrollo de una empresa), diversidad de las opciones de financiación, criterios transparentes para las empresas que soliciten ayuda financiera y medidas fiscales para fomentar el desarrollo empresarial y la inversión.

Uno de los grandes desafíos es la notable renuencia de los empresarios a dividir la propiedad a través de la financiación mediante acciones, el capital riesgo u otras fuentes externas de financiación. La inversión informal en empresas podría estimularse a través de un régimen fiscal más favorable. Esta opción resulta eficaz y es la que prefieren los empresarios. Es importante alentar a quienes buscan financiación externa a estar abiertos a la inversión.

Las soluciones deben adaptarse a los distintos requisitos locales y regionales. Las empresas de varios de los nuevos Estados miembros tienen ante sí retos especialmente difíciles.

Las autoridades públicas deben precisar las soluciones acertadas, sean formales o informales, y estudiar cómo podrían desarrollarse o duplicarse.

- 3) *¿Cuáles son los factores que más dificultan el crecimiento [(la falta de) reconocimiento mutuo y las normas comunitarias o su (no) aplicación a escala nacional, las disposiciones fiscales nacionales o la situación de los mercados de trabajo]? ¿Qué acciones son más adecuadas para apoyar el crecimiento y la internacionalización (misiones comerciales, análisis del mercado, creación de agrupaciones y redes, servicios de información y consultoría)?*

El Comité destaca la inestabilidad macroeconómica, las actitudes negativas hacia el espíritu empresarial, el mal funcionamiento de los mercados laborales y la carga de una normativa excesiva y mal concebida como principales rémoras al crecimiento.

Las autoridades públicas de los ámbitos local, regional, nacional y europeo podrían contribuir de forma muy directa al crecimiento de muchas empresas recientes y pequeñas ofreciéndoles un mejor acceso a los contratos públicos. El Comité considera que la cualificación de la mano de obra, junto a la respuesta a las necesidades de contratación de las pequeñas empresas, constituyen una meta europea prioritaria y pide que el Plan de acción proponga una serie de medidas económicas y políticas encaminadas a este objetivo.

4) *Para garantizar la elevada calidad de los negocios, ¿qué formación y apoyo debería ofrecerse en la creación de una nueva empresa (formación básica obligatoria o voluntaria, viveros, mentores) y el desarrollo de las existentes (redes, cursos, apoyo de mentores, enseñanza a distancia, por ejemplo vía Internet)? ¿Deberían ofrecerse servicios a la medida de las necesidades de determinados grupos (mujeres, minorías étnicas) o empresas (actividades basadas en el conocimiento)? ¿Debería mejorarse la calidad de la prestación de servicios de apoyo (usando las TIC, normas profesionales)?*

Debe facilitarse un apoyo que responda a las diversas necesidades de empresarios y empresas. Esto implica segmentar ese apoyo, por ejemplo, por sectores empresariales, por la fase del ciclo de vida o la situación geográfica. El Comité se hace cargo del reto que supone lograr que las empresas establecidas aprovechen el apoyo ofrecido, pero afirma que esta situación podría mejorarse adaptando más los servicios a sus necesidades y prestándolos de forma flexible.

El apoyo dirigido específicamente a la creación de nuevas empresas debe empezar ya en las primeras fases de concepción y mantenerse en las de preparación, lanzamiento y primeros momentos de crecimiento.

Las iniciativas comunitarias de apoyo deben coordinarse con las nacionales, locales y regionales.

5) *¿Son similares los obstáculos e incentivos al desarrollo y el crecimiento empresarial que encuentran las empresas de la Unión Europea a los que encuentran las de los países candidatos? ¿Exige la próxima ampliación medidas específicas para los países candidatos?*

Sin lugar a dudas, los empresarios actuales y futuros de los nuevos Estados miembros de la UE afrontan problemas especiales. El desarrollo de una información comparativa más sistemática sobre las pequeñas empresas europeas facilitaría enormemente los análisis comparativos del rendimiento y las experiencias de las PYME en la UE y en los nuevos Estados miembros y, de este modo, permitiría determinar los ámbitos políticos de desarrollo, ejecución y evaluación.

El Comité recomienda a los políticos estudiar más atentamente las experiencias de los empresarios de los nuevos Estados miembros: puesto que han puesto en marcha y dirigido una empresa en un entorno político y económico que ha cambiado en muy poco tiempo, pueden aportar valiosa información para el desarrollo de un entorno empresarial más favorable en toda Europa.

6) *¿Qué pueden hacer los Estados miembros para que el equilibrio entre los riesgos y las ventajas resulte más favorable para la promoción del espíritu empresarial (reducción de las consecuencias negativas de la bancarrota, creación de más beneficios sociales para los empresarios, reducción de los tipos fiscales o de las cargas administrativas fiscales)?*

El riesgo es un factor inevitable en toda aventura empresarial. No obstante, son muchos los europeos que consideran que el grado de riesgo es desproporcionado a las posibles ventajas.

En línea con el modelo social europeo, el Comité solicita que se tomen medidas para garantizar que los empresarios no se vean discriminados en cuanto a la protección social. Esto tendrá la ventaja añadida de facilitar la decisión de pasar de asalariado a trabajador autónomo o empresario, que en estos momentos es uno de los grandes obstáculos para la actividad empresarial.

La reducción de la fiscalidad empresarial contribuiría a aumentar las ventajas financieras que pueden obtenerse del espíritu empresarial y motivaría a más personas a convertirse en empresarios. Sin embargo, el Plan de acción también debe reconocer la enorme diversidad de recompensas que buscan los empresarios y que, si bien las ganancias económicas siguen siendo una motivación importante, existen muchos otros factores que empujan a la gente a hacerse empresarios.

7) *¿Cómo podría animarse a los posibles futuros empresarios a plantearse la posibilidad de adquirir una empresa ya existente en lugar de crear una nueva (mercados o bases de datos de compradores y vendedores, formación especial para empresas familiares, adquisición de empresas por sus propios directivos o empleados)?*

El proceso de traspasar una empresa debe ser más transparente y debe comunicarse mejor a los posibles empresarios como forma eficaz y efectiva de entrar en el mundo empresarial.

La Comisión ha realizado un valioso trabajo identificando las mejores prácticas para facilitar el traspaso de empresas. El Comité confía en que el Plan de acción se base en ese trabajo y en que los Estados miembros consigan mejoras tangibles, particularmente en lo referente a los aspectos legales y fiscales del traspaso de empresas.

El Comité insta a que se procure comprender mejor el proceso de cierre de empresas y la respuesta de la sociedad a los empresarios involucrados en este proceso. Para ello es preciso aumentar el conocimiento de las causas del cierre, las actitudes de los accionistas frente a quienes se ven obligados a cerrar una empresa y el trato que estos empresarios reciben de

financieros, del sistema legal y de otros organismos de apoyo. El Plan de acción debe tratar de fomentar que la sociedad, el gobierno y las entidades de apoyo comprendan mejor a quienes se ven involucrados en el cierre de una empresa.

- 8) *¿Cómo puede conseguirse que las empresas semilla resulten más atractivas (ofertas públicas de adquisición, modelos de éxito, asesoramiento especializado, ventajas fiscales o de otro tipo para los empresarios y sus empleados cuando creen una nueva empresa)?*

El Comité solicita una revisión de las prácticas actuales respecto a estas empresas en varios Estados miembros y que se estudie cómo aprovechar el potencial para desarrollar este proceso.

- 9) *¿Cómo puede la educación apoyar el desarrollo de la concienciación y las capacidades necesarias para desarrollar una actitud y unas competencias empresariales (incluir la formación en espíritu empresarial en el programa escolar, llevar a los empresarios a las aulas, organizar prácticas para que los estudiantes trabajen con empresarios con experiencia, aumentar la formación empresarial que se imparte en las universidades, organizar más programas de máster en dirección de empresas, adaptar la formación empresarial y los programas públicos de investigación)?*

Como ya se ha indicado en la parte principal de este dictamen, la actitud empresarial no puede enseñarse, pero puede estimularse. En la actualidad son muy pocos los jóvenes que ven en la creación y la dirección de su propia empresa una opción profesional realista y atractiva.

Debe haber más jóvenes que, desde una edad temprana, estén en contacto con la idea del espíritu empresarial. También debe aumentar la enseñanza del espíritu empresarial en fases posteriores del proceso educativo, de tal modo que vaya más allá de las disciplinas académicas tradicionales, en vez de limitarse a los estudios de ciencias empresariales.

También debe cuidarse el potencial de las personas de más edad para convertirse en empresarios.

- 10) *¿Qué podrían hacer las asociaciones empresariales, los medios de comunicación y las autoridades públicas para fomentar el espíritu empresarial (modelos de conducta, campañas en los medios de comunicación, jornadas de puertas abiertas en las empresas, sistemas de primas a empresarios) y a qué nivel (europeo, nacional, regional o local)?*

La forma más eficaz de promover el espíritu empresarial es garantizando un equilibrio entre riesgos y recompensas que sea más favorable a los empresarios. En consecuencia, las políticas prácticas para alcanzar este objetivo deberían ser prioritarias para los políticos. Esto exige que los políticos comprendan mejor el mundo de la empresa, más participación de las organizaciones intermediarias representativas a través de consultas sistemáticas desde el primer momento y un enfoque más cohesivo de la política empresarial en todos los ámbitos.

Ciertamente puede ser útil recurrir a modelos de conducta, campañas en los medios de comunicación y aumentar el conocimiento de la figura del empresario, pero el Comité cree que las organizaciones representativas y otras organizaciones intermediarias gozan de una posición mucho mejor que las autoridades públicas para cubrir esta necesidad.

El Comité subraya, asimismo, el hecho de que el espíritu empresarial no es la mejor opción para todo el mundo y que, en consecuencia, el esfuerzo de promoción debe centrarse más en cambiar las ideas generalizadas en vez de intentar que sea mucha más gente la que decida convertirse en empresarios.

8. Conclusiones

8.1. El Comité acoge favorablemente el Libro Verde de la Comisión y la gran importancia que ha dado a las reflexiones sobre la política empresarial europea entre funcionarios, políticos y partes interesadas. Para que este proceso tenga un valor duradero, es esencial ejecutar con eficacia un Plan de acción ambicioso pero cuidadosamente enfocado.

8.2. Es obvio que la mejora del equilibrio entre los riesgos y las recompensas de los empresarios es esencial para todo aumento de la actividad empresarial y que debe ser un aspecto predominante del Plan de acción.

8.3. El Comité insiste en la necesidad de enfocar la política pública y de que ésta procure resolver, en primer lugar, las cuestiones más urgentes para hacer realidad, en último término, todos los objetivos. Dentro del amplio abanico de aspectos políticos de que se ocupa el Libro Verde, por lo tanto, es imperativo que el Plan de acción dé prioridad a algunos en concreto.

8.4. El Comité subraya diversos ámbitos clave a los que el PA debe dar prioridad:

- Mejorar el acceso de las PYME a los contratos públicos.
- Revisar los regímenes fiscales que se aplican a las PYME en Europa para valorar la cuantía, la administración y la recaudación de impuestos.
- Comprender mejor el proceso de cierre de empresas y la respuesta de la sociedad a los empresarios involucrados en este proceso.
- Acción para promover el espíritu empresarial y animar a personas de todas las edades y condición que demuestren tener la actitud apropiada para convertirse en empresarios.
- Desarrollar una información comparativa más sistemática sobre las PYME para facilitar la evaluación y la creación de políticas apropiadas.

8.5. Una mejor política empresarial sólo tendrá resultados positivos si también se ejecuta con eficacia. Por tanto, para cada una de las prioridades señaladas en el Plan de acción, el Comité pide una estrategia de aplicación. Cada estrategia debe establecer objetivos políticos y calendarios. Lo más importante es que las prioridades determinen a qué ámbito —comunitario, nacional, regional o local— corresponde la responsabilidad de la aplicación.

8.6. El Comité ha subrayado frecuentemente que las consultas con organizaciones representativas de las empresas en diversos ámbitos, incluidas las que representan a las pequeñas empresas, conforme a lo dispuesto en la décima recomendación de la Carta, es la única forma de garantizar que las medidas europeas estén adaptadas a los diferentes tipos de empresas y sean aplicables. El Comité pide que las organizaciones que representan a las pequeñas empresas sigan participando directamente en el desarrollo del Plan de acción a través de consultas, con el fin de que resulten eficaces tanto el Plan como las medidas prácticas que se derivarán de él.

8.7. El Comité considera que, aunque se ha avanzado realmente en la aplicación de la Carta europea de las pequeñas empresas, tanto en los Estados miembros como en la Comunidad, su efecto ha sido escaso. El Comité y el Parlamento han pedido que la Carta tenga valor jurídico; de lo contrario, seguirá siendo una mera declaración de intenciones política, carente de un marco genuino, sólido y concertado. El Comité ha señalado ya en varios dictámenes que, casi siempre, la Comisión ha empleado la Carta para justificar acciones que ya

se habían programado en favor de las empresas en general, y no especialmente de las pequeñas empresas.

8.8. El Comité celebra que en la cumbre de primavera y en los recientes consejos sobre competitividad se haya solicitado una mayor aplicación de la Carta. Asimismo, pide al Consejo que refuerce su aplicación mediante una decisión formal que disponga que:

- la Comisión no puede presentar textos legislativos o cuasi legislativos que pudieran tener repercusiones sobre las PYME sin haberlos sometido a consultas con las organizaciones representativas de las pequeñas empresas;
- las evaluaciones de impacto realizadas por la Comisión respecto a iniciativas políticas que pudieran ser significativas para las PYME incluyan un análisis específico de las pequeñas empresas y las microempresas;
- se incluyan medidas específicas de asistencia en todos los programas comunitarios que pudieran afectar a las pequeñas empresas, de conformidad con lo dispuesto en la Carta.

8.9. El Comité lamenta que en sus propuestas la Convención no haya hecho mención alguna de las empresas, los empresarios ni el espíritu empresarial. Por ello pide que la Conferencia Intergubernamental integre esta política, que en la futura Constitución Europea haya referencias a las empresas y a las pequeñas empresas, y no sólo al sector en general, y solicita a los Estados miembros que apoyen esta posición en la CIG.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004»

(2004/C 10/15)

El 8 de abril de 2003, por carta del Sr. Umberto Vattani, Embajador Representante Permanente de Italia ante la Unión Europea, el Consejo solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un dictamen sobre el tema «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Levaux).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 25 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 90 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Asunto del dictamen exploratorio

1.1. Después del Tratado de Maastricht (1993), la Comisión elaboró un marco global para el desarrollo de las redes europeas con el objetivo de impulsar el mercado interior, enlazar las regiones periféricas con el núcleo de la UE y abrir Europa a los países vecinos. En 1994, en Essen, los Jefes de Estado y de Gobierno elaboraron una lista con 14 proyectos prioritarios de transporte. En 1996, el Parlamento y el Consejo aprobaron una decisión por la que establecían orientaciones comunitarias más generales en materia de redes transeuropeas de transporte (RTE-T). Dicha decisión abarcaba una serie de infraestructuras por valor de 400 000 millones de EUR que debían realizarse antes de 2010; de ellos, 152 000 millones de EUR (valor de 2002) se dedicaban a las RTE-T. Seis años más tarde se ha realizado un 25 % de los proyectos previstos y, al ritmo actual de inversión, harán falta entre 20 y 25 años para terminar la red comunitaria descrita en los planes directores europeos.

1.2. Por tanto, los recursos presupuestarios dedicados por los Estados miembros y la Comunidad no son los adecuados para lograr los objetivos acordados. Por añadidura, las inversiones públicas en transportes han pasado del 1,5 % del PIB en los años ochenta a menos del 1 % en los años noventa. Los diagramas comparativos entre PIB e inversión en la construcción, incluidas las infraestructuras de transporte, ilustran esta degradación.

1.3. La Comisión subraya que los retrasos afectan en particular a los proyectos de infraestructuras fronterizas y los proyectos ferroviarios, esto es, dos orientaciones esenciales de la política comunitaria:

- garantizar la continuidad transfronteriza de las redes; y
- transferir el aumento previsto del transporte de mercancías de la carretera a otros modos de transporte (ferrocarril, vías navegables interiores y marítimas).

1.4. Desde 1996 ha tenido lugar una serie de acontecimientos y hechos que justifican una revisión de las orientaciones en el ámbito de las RTE-T:

- En primer lugar, el índice de crecimiento económico previsto por el Consejo en Lisboa podría conducir en 2010 a un aumento del 38 % del tráfico de mercancías y del 24 % de los desplazamientos de viajeros (tomando como referencia 1998). Por su parte, la Comisión ha demostrado en su «Libro Blanco — La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», publicado en 2001, que si no se reequilibra la circulación, el transporte de mercancías aumentará un 50 %. El Comité comparte el análisis de la Comisión en este punto y subraya que, si el crecimiento económico no se ajusta actualmente a las previsiones de hace unos años, ello no debe en ningún caso suponer una excusa para demorar las decisiones adoptadas o posponer las elecciones en materia de RTE-T. El plazo de realización y puesta en servicio de estas infraestructuras se distribuye a lo largo de un periodo de diez a veinte años, de modo que cuando se recupere la senda del crecimiento se dará una situación de bloqueo de la circulación.
- En segundo lugar, la UE acogerá a partir de 2004 a diez nuevos Estados y ha expresado su voluntad de acoger a otros países candidatos en los años posteriores. Esta situación hace necesario tener en cuenta las necesidades de los nuevos Estados miembros para permitirles adaptar sus economías a la de la UE y al mismo tiempo absorber en condiciones satisfactorias el inevitable aumento de la circulación. La Comisión considera que en los corredores que enlazan los nuevos Estados miembros con la UE será necesario construir o mejorar unos 20 000 km de carreteras, 30 000 km de ferrocarriles, puertos marítimos y aeropuertos por un coste cercano a los 100 000 millones de EUR. En opinión del Comité, es indispensable que la Comisión añada, además del corredor VII del Danubio, determinadas vías navegables interiores, que en varios de los nuevos Estados miembros constituyen infraestructuras de transporte especialmente adecuadas, sobre todo desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

1.5. Por estos motivos, la Comisión propuso en octubre de 2001 revisar las orientaciones relativas a las redes transeuropeas. A finales de 2003 presentará una nueva propuesta destinada a continuar la reforma de la política de RTE con los siguientes objetivos:

- enlazar las redes de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos, sobre todo en los corredores;
- intensificar el esfuerzo de selección y concentración en verdaderas prioridades europeas, como:
 - la supresión de los estrangulamientos,
 - los proyectos transfronterizos,
 - las principales vías terrestres y marítimas;

lo cual permitirá garantizar una cohesión a escala continental, frente a la situación actual, en la que las RTE-T constituyen a veces una yuxtaposición de planes nacionales, lo que conduce a un desperdigamiento de las intervenciones comunitarias. El Comité está de acuerdo con esta orientación, ya que la actuación de la Comunidad en materia de infraestructuras no debe abarcar las numerosas necesidades propias de cada Estado miembro, sino concentrarse en prioridades transeuropeas, las cuales exigen la continuidad de las redes. Al tratarse de una prioridad que va en interés general de Europa, ésta debe asumir una parte importante de los costes de las infraestructuras comunitarias, sobre todo en zonas de montaña desfavorecidas por su situación geográfica (por ejemplo, las vastas zonas de montaña).

1.6. Para establecer sus nuevas propuestas de RTE-T, la Comisión ha creado el siguiente dispositivo de estudios e investigación:

- Ha confiado al Sr. Van Miert la presidencia de un Grupo de Alto Nivel para examinar detalladamente los proyectos que deben figurar en una lista actualizada de los grandes proyectos prioritarios para la Unión Europea ampliada ⁽¹⁾.
- Ha creado un grupo operativo interno para ayudar al Grupo de Alto Nivel a analizar los cien proyectos presentados por los Estados basándose sobre todo en previsiones de circulación actualizadas.

1.7. La Unión está a las puertas de la ampliación. El presupuesto 2007-2013 será difícil de establecer para la Europa de los Veinticinco, ya que entre otras cosas deberá fijar las prioridades entre infraestructuras transeuropeas. Por tanto, la Comisión ha considerado necesario iniciar un proceso de reflexión sobre el futuro de la financiación comunitaria, sobre todo en lo que se refiere al presupuesto previsto para las redes transeuropeas. El 23 de abril de 2003, la Comisión presentó

una Comunicación en la que definía los instrumentos financieros y los sistemas de gestión innovadores necesarios para realizar grandes proyectos de infraestructura. El punto 4 del presente dictamen se dedica a analizar dicha Comunicación.

1.8. El Comité considera que la red transeuropea de transporte es un elemento determinante de la construcción europea, que no será realidad si no se facilitan los intercambios de personas y mercancías. Asimismo, el Comité insiste en que hace ya tiempo que sostiene que el indispensable aumento de los transportes debe hacerse respetando los principios del desarrollo sostenible.

1.9. En un primer momento, hasta finales de junio de 2003, en espera de los datos sobre los trabajos confidenciales del Grupo Van Miert, el Comité:

- ha tomado nota de los avances registrados a finales de 2002 en los catorce proyectos prioritarios de Essen y los seis nuevos proyectos añadidos en 2001 sobre la base del documento «Redes transeuropeas de transporte. RTE-T: proyectos prioritarios», publicado en febrero de 2003 por la Comisión;
- ha elaborado unas previsiones según las cuales la ejecución global de dichos catorce proyectos prioritarios será en 2010 del 74 %;
- ha examinado la metodología adoptada por el Grupo Van Miert para seleccionar los nuevos proyectos prioritarios;
- ha reiterado las propuestas de financiación de los proyectos prioritarios a través de un dispositivo que crea, independientemente de los Estados, unos ingresos permanentes en los presupuestos de la UE que permitirán conceder subvenciones más importantes y garantizar los préstamos. Este nuevo dispositivo debería ayudar a los Estados miembros a respetar los plazos de ejecución, al solventar las limitaciones presupuestarias nacionales.

1.10. Posteriormente, antes de finales de 2003, una vez difundido el informe del Grupo Van Miert, la Comisión preparará su nueva propuesta de revisión de las orientaciones de la política de RTE-T, que se presentará a las diversas instituciones y organismos, conforme al procedimiento habitual, con objeto de obtener la aprobación definitiva del Parlamento y el Consejo a principios de 2004. El Comité acepta los plazos impuestos por las elecciones del Parlamento, a principios de 2004, y la ampliación a 25 en mayo de 2004, pero lamenta la tardía cooperación de la Comisión, que deseaba mantener la confidencialidad de los trabajos del Grupo Van Miert (las propuestas no han trascendido más que al final).

(1) Véase el punto 3.

2. Los actuales proyectos prioritarios: grado de desarrollo y características

El Comité desea recordar que ya, en 1993, la Comisión publicó un Libro Blanco sobre transportes en el que recogía una serie de prioridades en torno a tres ejes directores, con unas inversiones previstas de 300 000 millones de EUR antes de 2010:

- el eje carreteras, que preveía la construcción de 17 000 km de carreteras;
- el eje TGV, con 4 000 km de vías férreas de nueva construcción y otros 3 600 km que debían acondicionarse; y
- el eje director de vías navegables.

Entre los proyectos examinados en 1993 por el Grupo Christophersen e incluidos en las orientaciones, algunos fueron abandonados unilateralmente (conexión fluvial Rin-Ródano) y ya no están entre los 14 proyectos prioritarios de Essen, mientras que otros sufrieron modificaciones. En lo que se refiere a plazos y costes, cabe señalar incumplimientos importantes. Ante este hecho, y sin dejar de aprobar la iniciativa de actualización emprendida por la Comisión, el Comité desea subrayar que considera contraproducente que los Estados no respeten los compromisos y se cuestionen las prioridades. Si se revisa cada cinco años el contenido de los proyectos de RTE-T prioritarios no se conseguirá garantizar un desarrollo sostenible eficaz en Europa, ni en el plano económico, ni en el social, ni en el medioambiental. Por tanto, el Comité desea llamar la atención de la Comisión, el Parlamento y el Consejo sobre la importancia que tendrán las decisiones que se tomen en el ámbito de las RTE-T, sobre todo en lo que se refiere a los compromisos de financiación, de inicio de las obras y de plazos de ejecución. En el momento en que se pone en marcha la UE de los Veinticinco, ante la perspectiva de un reequilibrio económico y de la mundialización de la economía, se ofrece una ocasión histórica para consolidar lo adquirido organizando el espacio europeo en torno a infraestructuras de transportes modernas, coherentes y eficaces.

2.1. Los catorce proyectos prioritarios de Essen (1996) + seis proyectos complementarios (2001)

Conforme a la solicitud del Consejo de Barcelona, la Comisión publicó en febrero de 2003 un balance de los progresos registrados en los proyectos prioritarios de Essen. De la publicación titulada «Redes transeuropeas de transporte: RTE-T, proyectos prioritarios», el Comité destaca los datos siguientes, que permiten hacerse una idea de las ambiciones expuestas.

En 2010, el conjunto de la red transeuropea de transporte, incluidos los proyectos prioritarios de RTE-T, debería contar, en la Europa de los Quince, con los siguientes elementos:

- 75 200 km de carreteras;
- 78 000 km de líneas ferroviarias;
- 330 aeropuertos;
- 270 puertos marítimos internacionales;
- 210 puertos interiores;
- sistemas de gestión del tráfico, de información de los usuarios y de navegación.

Para financiar dicha red se ha calculado un coste total de 400 000 millones de EUR (valor de 1996), con una financiación media calculada en 19 000 millones de EUR anuales, esto es, un plazo de unos veinte años, incompatible con el propósito manifestado de terminar de aquí a 2010. El Anexo 1 recoge en un cuadro los veinte proyectos (14+6) con los datos básicos presentados por la Comisión, así como los plazos de ejecución previstos, los costes totales y el estado de cada proyecto en septiembre de 2002. El análisis de dicho cuadro permite observar las siguientes incoherencias:

2.1.1. En relación con los plazos, si por un lado se toma la fecha 2010 como referencia general para realizar los proyectos prioritarios, varios de ellos, según indica la Comisión, no se concluirán hasta después de dicha fecha. Por otra parte, el Comité considera que sería más realista y eficaz prever proyectos cuya finalización se escalonase entre 2010 y 2020, como proponía en su Dictamen CESE 24/2002 sobre el tema «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», aprobado en enero de 2002. Ello supone tener la voluntad de hacer todo lo posible por respetar este nuevo plazo, para lo cual el Comité sugiere:

- prever la creación de una estructura de seguimiento en la Comisión encargada, junto con los Estados miembros, de coordinar en los grandes ejes la gestión de los diferentes tramos y la financiación procedente del BEI, la UE, los Estados, las asociaciones entre el sector público y el privado, etc.; y
- crear un dispositivo que incluya fuertes sanciones a los Estados que no respeten sus compromisos. Por ejemplo, a los Estados que hayan defendido la prioridad de un proyecto que luego no cumplan, se les podría sancionar del siguiente modo:
 - la UE podría retirar al Estado en cuestión determinados aspectos de la dirección de obra para asignarlos a otros Estados interesados en el enlace transeuropeo en cuestión;

- si un Estado abandona un proyecto, podría exigirse la devolución de las ayudas europeas para los estudios o compras de terreno, con objeto de preservar los intereses financieros comunitarios;
- como en los contratos privados, los retrasos en la entrega de una infraestructura supondrían para el Estado infractor una penalización (conforme a un mecanismo de garantía financiera utilizado en el ámbito privado).

2.1.2. En lo que se refiere al coste de los proyectos, el cuadro del Anexo 1 muestra que las inversiones totales calculadas por la Comisión representan 173 993 millones de EUR para los veinte proyectos prioritarios de RTE-T decididos y propuestos en 1996 y 2001. Paralelamente, en el mismo documento la Comisión indica un coste total de 400 000 millones de EUR, a los que habría que añadir 100 000 millones de EUR para los proyectos de los nuevos Estados miembros para el conjunto de las redes, incluidas las RTE-T prioritarias. El Comité presenta a continuación una clarificación de los diferentes cálculos de 1996, 2001 y, por último, los transmitidos por el Grupo Van Miert:

- el siguiente cuadro recoge en las listas 0 y 1 los proyectos RTE-T prioritarios de Essen y los añadidos en 2001, cuyos costes han aumentado considerablemente una vez actualizados y debido a determinadas prolongaciones dentro del corredor en el que se situaba el proyecto inicial (por ejemplo, el Danubio, proyecto nº 2 de la lista 1).

	En miles de millones de EUR		
	2004-2020	Correspondientes al periodo 2004-2013	Correspondientes al periodo 2014-2020
Lista 0	80	80	0
Lista 1	142	125	17
Lista 2	13	3	10
Lista 3 no prioritaria	22	20	2
Total	257	228	29

Extracto del informe Van Miert — § 6.6.2

- el Grupo Van Miert ha calculado un coste global de 600 000 millones de EUR hasta 2020 para las obras incluidas en los planes de las redes transeuropeas de transporte (incluidas las RTE-T prioritarias y los nuevos Estados miembros);

- los Estados han fijado un coste de 257 000 millones de EUR para los proyectos (listas 0, 1, 2 y 3) que se benefician de subvenciones comunitarias;
- la Comisión ha evaluado en 100 000 millones de EUR el coste de las redes que hay que realizar en los diez nuevos Estados miembros.

2.1.3. En relación con el nivel de subvenciones europeas para las RTE-T prioritarias (actualmente, el 10 % del coste de los proyectos antes de impuestos), cabe señalar que es poco estimulante. En algunos casos la Comisión estaría dispuesta a incrementarlo hasta el 20 %, pero el Comité considera que para constituir un verdadero estímulo, según el tipo y la situación fronteriza de determinados proyectos la subvención debería situarse entre el 20 y el 50 % del coste antes de impuestos.

3. El grupo de trabajo presidido por Karel Van Miert

El proyecto de la Comisión de proponer nuevas orientaciones para las RTE-T antes de 2004 es ambicioso y difícil de llevar a cabo, ya que se enfrenta a varias tareas a la vez:

- tener en cuenta las consecuencias de la ampliación;
- elaborar redes coherentes sin que falte ningún elemento y en plazos breves;
- resolver el problema de la financiación;
- cambiar el razonamiento, dando prioridad al interés general europeo frente a los intereses nacionales.

El Comité considera que la creación de un Grupo de Alto Nivel como el establecido por la Comisión permitirá facilitar el proceso previsto.

3.1. Composición del Grupo

Bajo la presidencia del Sr. Van Miert, el Grupo se compone de un representante de cada Estado miembro y un observador por cada país cuya adhesión esté prevista como muy tarde en 2007 (esto es, los diez más Rumania y Bulgaria, así como el Banco Europeo de Inversiones). La Comisión ha desempeñado las labores de secretaría del Grupo.

3.2. Mandato del Grupo

- a) Examinar las propuestas de proyecto transmitidas por los Estados miembros actuales o futuros para integrarlas en las listas de proyectos prioritarios anteriormente aprobados o propuestos y modificar de ese modo las orientaciones de las RTE-T.
- b) Examinar los proyectos no defendidos por ningún país, pero que tendrían un interés transeuropeo especialmente importante.

- c) Decidir una lista limitada de proyectos que cubran la totalidad de las grandes regiones de la UE ampliada.
 - d) Establecer un método, un procedimiento y un calendario para las actualizaciones posteriores de la lista de proyectos prioritarios, incluida la eliminación o no ejecución de proyectos cuyo inicio acumule un retraso excesivo o que hayan sufrido cambios significativos que afecten a su rentabilidad y viabilidad.
 - e) Examinar los medios para facilitar y acelerar la ejecución de los proyectos de la lista restringida.
 - f) Decidir qué prioridades horizontales deberían cubrir las orientaciones.
 - d) Viabilidad económica potencial e impacto en el medio ambiente y la cohesión económica y social.
- Fase 2:
- e) Evaluación del desarrollo sostenible del proyecto en la red transeuropea, sobre todo su contribución a la intermodalidad, con vistas al paso a otros modos de transporte (ferroviario, marítimo y fluvial).
 - f) Cohesión territorial de los países candidatos y de las grandes regiones periféricas.

3.2.1. El Comité aprueba en su conjunto el contenido del mandato del Grupo de Alto Nivel. Sin embargo, en relación con el punto d), el Comité no comparte la postura de la Comisión sobre el procedimiento de retirada de los proyectos, ya que es una forma de anticipar su fracaso. Lo mismo cabe decir en lo que se refiere al Estado que no respete sus compromisos y perjudique al interés general europeo y, en particular, al país vecino en el proyecto transfronterizo. Con el poder que le da la importante subvención concedida por la UE, la Comisión debe tener, de acuerdo con el Parlamento y el Consejo, una postura más decidida y firme frente a los Estados y dotarse de una estructura (una especie de agencia europea de infraestructuras de transporte) con medios de seguimiento y, si es necesario, de control, sobre todo para los diez nuevos países, con objeto de evitar las retiradas de proyectos. Asimismo, cabe insistir en la necesidad de aplicar sanciones (véase punto 2.1.1).

- g) Efectos positivos transnacionales en varios Estados y evaluación del valor añadido europeo en porcentaje del tráfico total internacional.

3.3.1. El Comité considera que los criterios generales son adecuados. Sin embargo, desea subrayar lo siguiente:

- en relación con el punto b), el Comité recuerda que es ilusorio un compromiso cuya ruptura no entrañe ninguna sanción para los Estados (véase punto 2.1.1);
- el punto d), relativo al criterio de viabilidad económica potencial no debe ser motivo para suprimir un proyecto cuya realización sea indispensable. En el pasado, este tipo de razonamiento aplicado a tramos o partes de redes ha dado lugar a lagunas, estrangulamientos, discontinuidades, etc.
- en relación con el punto e), que hace referencia al concepto de desarrollo sostenible, el Comité subraya que deben publicarse los instrumentos de apreciación basados en un estudio prospectivo y deben fijarse objetivos precisos.

3.3. Criterios generales de evaluación de los proyectos del Grupo Van Miert

Se han distribuido en dos fases:

- Fase 1:
 - a) Respeto del concepto de grandes ejes transeuropeos denominados «corredores».
 - b) Compromiso de los Estados miembros interesados para realizar el proyecto con un coste mínimo de 500 millones de EUR en un plazo establecido.
 - c) Adecuación del proyecto a los objetivos de la política europea de transportes, en particular en lo que se refiere a la supresión de estrangulamientos en los enlaces transfronterizos.

3.3.2. El Comité considera muy positivo que un criterio esencial (punto a)) imponga que todo proyecto forme obligatoriamente parte de un corredor o una red europea estructural cuya continuidad esté asegurada de un extremo a otro. De este modo, la Comisión, en la fase de elaboración de sus propuestas definitivas, determinará un conjunto de redes estructurales que constituyan los grandes ejes de circulación y transporte de la UE ampliada en contacto con los países vecinos, lo que permitirá asegurar la continuidad de todas estas redes y por ende eliminar forzosamente las carencias.

4. Modos de financiación de los proyectos

El 23 de abril de 2003, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Desarrollo de la red transeuropea de transporte: Financiaciones innovadoras. Interoperabilidad del telepeaje» y, al mismo tiempo, una propuesta relativa a la generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad. Dicha propuesta de Directiva será objeto de un dictamen específico del Comité ⁽¹⁾.

La Comisión previó desde el principio del procedimiento de revisión de las RTE-T prioritarias la búsqueda de soluciones de financiación de los proyectos, ya que se trata de un tema esencial que no cabe dejar de lado. Hay un acuerdo general sobre el principio de que «sin unas redes de transporte eficaces no existe economía competitiva.» Sin embargo, este acuerdo no sirve de nada si, como se señala, «las infraestructuras de transporte siguen sufriendo graves deficiencias de financiación a causa de la ausencia de unos medios financieros adecuados y de un marco propicio para la inversión.»

La Comisión expone las razones que explican el estancamiento de la red transeuropea de transportes:

- la falta de voluntad política de los responsables de los Estados miembros;
- la insuficiencia de recursos financieros destinados a las redes transeuropeas;
- la fragmentación de las entidades responsables de los proyectos.

Asimismo, la Comisión recuerda que la parte del PIB dedicada a la realización de infraestructuras de transporte (menos del 1 %) no deja de disminuir década tras década, al tiempo que aumentan las necesidades observadas y la circulación.

El Comité suscribe estas observaciones, lamenta la situación y toma nota con interés de las soluciones propuestas por la Comisión, basadas en dos grandes pilares:

- una mayor coordinación de la financiación pública y privada de las Redes Transeuropeas de Transporte,
- acompañada de un servicio europeo eficaz de telepeaje.

(1) Dictamen del CESE en curso de elaboración sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa a la generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad».

4.1. Naturalmente, el Comité apoya la pretensión de la Comisión de lograr una mayor coordinación de la financiación pública regional, nacional y comunitaria. Una vez más, el Comité considera que la Comisión debería, con apoyo del BEI, disponer de medios adicionales para ayudar a determinados países en la financiación y en la superación de las dificultades propias de una política de cofinanciación de las infraestructuras en la que cada uno negocia su participación en función de los intereses que representa, y no del interés general europeo. Por tanto, el Comité considera necesario que el BEI apoye a una futura agencia europea de infraestructuras de transporte, cuyo objetivo sería optimizar los instrumentos de financiación existentes reforzándolos y coordinándolos mejor.

4.2. Por lo que se refiere a las asociaciones entre sector público y privado (APP), el Comité comparte el análisis de la Comisión sobre los límites de una financiación exclusivamente privada de infraestructuras de grandes dimensiones. No obstante, la financiación mixta no puede ser la única solución, dado que los inversores privados exigen, justamente, unas garantías y una rentabilidad segura para sus inversiones, lo que provoca un aumento de los costes. Además, hay que tener en cuenta otros factores:

- todo proyecto de RTE-T prioritario que afecte a varios países europeos debería llevarse a cabo a través de una estructura jurídica del tipo «sociedad europea» para poder aportar la transparencia indispensable a la financiación del correspondiente proyecto;
- es razonable recurrir a una APP sólo si las aportaciones financieras del sector público y el privado guardan un equilibrio. No es concebible una APP en la que la presencia del sector privado sea muy minoritaria. Por ende, no es realista pensar que el sector privado pueda aportar la financiación necesaria para la realización de la mayoría de los proyectos;
- es preciso establecer límites para evitar las consecuencias imprevistas de un abandono progresivo de las competencias estatales que incumben tradicionalmente al Estado o a los poderes públicos encargados de la ordenación del territorio y de las infraestructuras colectivas de gran envergadura.

El Comité estima que, en materia de financiación de infraestructuras de transportes, la APP es una posibilidad sin duda interesante para determinados casos concretos, pero que desde luego no sirve de panacea.

4.3. Crear un fondo europeo de infraestructuras de transportes

4.3.1. Si se exceptúan los Fondos Estructurales, la UE no dispone de recursos suficientes, ni en su presupuesto de transportes ni en los distintos fondos que se le destinan, para conceder subvenciones elevadas (entre el 10 y el 50 % del coste de las obras) como para que resulten atractivas y hacer que los compromisos adquieran carácter irreversible. Del mismo modo, el principio de subsidiariedad actúa como un freno importante, puesto que cada país se reserva la posibilidad de revisar o aplazar los compromisos adquiridos. El Comité reitera su propuesta en favor de constituir un fondo europeo de infraestructuras de transportes «consagrado» a la realización de proyectos de RTE-T prioritarios, dotado de recursos «permanentes» y gestionado a nivel comunitario.

4.3.2. La ampliación ofrece ahora una ocasión histórica para que la UE perfeccione su construcción dotándose de medios adecuados para crear las redes de transportes de personas y mercancías indispensables para garantizar su desarrollo sostenible en los próximos decenios. La ordenación del territorio de una Europa ampliada y la realización de las infraestructuras de comunicaciones son prioridades que exigen una evolución de comportamientos y normas y emprender reformas ambiciosas, para lo cual es preciso aceptar la transferencia de determinadas competencias nacionales a la UE. Este fondo europeo de infraestructuras de transportes se financiaría mediante una tasa de solidaridad mínima, equivalente a un céntimo por cada litro de carburante que consuman todos los vehículos, particulares o profesionales, en las carreteras de la UE (anexo 4 «Carburante consumido en 2001»). Por lo que se refiere a las diferentes soluciones para «resolver el problema» de la financiación de las infraestructuras de transportes, el Comité expondrá su opinión de manera más detallada y amplia en un futuro dictamen de iniciativa sobre el tema «Las infraestructuras de transporte del futuro: financiación — planificación — nuevos vecinos».

4.3.3. El Comité recuerda que en 2003 ha propuesto en dos ocasiones ⁽¹⁾ la creación de dicho fondo y que el Parlamento también ha defendido un instrumento similar. Las características principales del fondo que propone el Comité serían las siguientes:

- un fondo europeo destinado a las obras de RTE-T prioritarias;
- una tasa permanente de un céntimo por cada litro de carburante (gasolina, gasóleo o GPL) que se consuma en la Europa de los 25 en todos los transportes por carretera, tanto de mercancías como de personas (públicos o privados);

(1) DO C 85 de 8.4.2003, p. 133 (Dictamen sobre la aproximación de los impuestos especiales de la gasolina y del gasóleo) (Dictamen sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras).

- recaudación por parte de los países y transferencia íntegra anual al fondo correspondiente del presupuesto comunitario, es decir, unos 3 000 millones de EUR recaudados de los 300 millones de toneladas de carburante consumido;
- gestión del fondo encomendada al Banco Europeo de Inversiones, quien lo destinaría a las RTE-T prioritarias propuestas por la Comisión y aprobadas por el Parlamento y el Consejo:
 - préstamos a muy largo plazo (de 30 a 50 años);
 - bonificación de los tipos de interés sobre los préstamos contraídos para dichos proyectos;
 - concesión de garantías financieras a la APP;
 - por delegación de la UE, concesión de subvenciones de entre un 10 % y un 50 % del coste de las obras, según el tipo del proyecto.

5. Informe del Grupo de Alto Nivel

En el segundo semestre de 2003, la Comisión presentará al Parlamento y al Consejo propuestas definitivas sobre la base del informe del Grupo Van Miert.

Una vez conozca las propuestas definitivas de la Comisión sobre la base del informe Van Miert y las haya debatido, el Comité completará sus observaciones y contribuciones a través de un dictamen de iniciativa más global sobre el futuro de las infraestructuras europeas de transporte.

6. Conclusiones

6.1. La revisión de la lista de proyectos prioritarios de RTE-T para 2004 se lleva a cabo en un momento de paso de la Europa de los Quince a la Europa de los Veinticinco. Este acontecimiento histórico de primer orden es una ocasión única para dotar a Europa de una red transeuropea de transporte a la altura de los desafíos previsibles de las próximas décadas.

6.2. Las redes transeuropeas de transporte deben imperativamente garantizar la continuidad de la circulación. Por tanto, debe darse prioridad absoluta a los ejes o corredores transeuropeos que permitan suprimir los estrangulamientos y las carencias. El nivel de subvenciones debe ser más estimulante, sobre todo para los proyectos transfronterizos, y debe situarse entre el 10 y el 50 % del coste (antes de impuestos), según el tipo de proyecto.

6.3. Hoy por hoy no hay dispositivos suficientes que garanticen de manera permanente en la UE la financiación de las RTE-T prioritarias. El Comité propone crear en el presupuesto de la UE un fondo «consagrado» a las infraestructuras de transportes y dotado de ingresos «permanentes». Dicho

fondo, dedicado a la realización de proyectos de RTE-T prioritarios, recibiría unos ingresos de un céntimo por litro de carburante consumido en carretera, esto es, unos 3 000 millones de EUR anuales (para unos 300 millones de toneladas consumidos en 2006). Esta financiación constituye para las generaciones futuras una modesta contribución solidaria de todos los europeos.

6.4. Para coordinar mejor el lanzamiento de los proyectos, la financiación, el seguimiento de la ejecución y el control de

los nuevos Estados miembros, la Comisión debe disponer de medios dentro de una nueva estructura, que podría ser una agencia europea de infraestructuras de transportes.

6.5. Para evitar que determinados Estados renuncien a proyectos cuya prioridad hayan defendido o que no respeten los plazos fijados, la Comisión debe prever fuertes sanciones o penalizaciones (como acontece con los proyectos privados) en caso de que no se respete el interés general europeo y no se satisfagan las necesidades de los demás Estados asociados al proyecto en cuestión.

Bruselas, 25 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Los textos siguientes del Dictamen de la sección, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron suprimidos:

Punto 4.3.1

Se ha demostrado que los modos de financiación existentes no permiten la realización de los proyectos europeos de infraestructuras en plazos y condiciones técnicas satisfactorios, por razones bien sabidas y que se deben, esencialmente, a que la realización de los proyectos es competencia estatal. En coyunturas económicas difíciles por razones presupuestarias o políticas, los Estados se ven obligados, en virtud de los criterios de Maastricht, a dar prioridad a medidas con efecto inmediato, es decir, reducir poco los gastos de funcionamiento y mucho los gastos en inversiones. La inversión en las RTE-T prioritarias decididas a principios de 2004 por el Consejo y el Parlamento a propuesta de la Comisión responde a la necesidad de completar más rápidamente el mercado único para favorecer la competitividad y, por tanto, el crecimiento y el empleo. Dentro de la iniciativa de crecimiento presentada por la Presidencia italiana, el Comité sugiere que el montante de las inversiones «virtuosas» dedicadas únicamente a las RTE-T prioritarias no entre en el cálculo del respeto de los criterios de Maastricht si el Estado en cuestión ha emprendido una política de reducción de la deuda.

Punto 6.4

En línea con la «iniciativa de crecimiento» de la Presidencia italiana de la UE, emprendida en un periodo de estancamiento e importantes déficit presupuestarios en ciertos países, el Comité sugiere que el volumen de inversiones «virtuosas» dedicadas únicamente a las RTE-T prioritarias no entre en el cálculo de los criterios de déficit presupuestario de Maastricht.

Resultado de la votación

Votos a favor: 48, votos en contra: 41, abstenciones: 8.

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 4.4

Suprímase el punto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 37, votos en contra: 53, abstenciones: 10.

Punto 6.3

Suprímase el punto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 25, votos en contra: 51, abstenciones: 3.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Política de la innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa»

(COM(2003) 112 *final*)

(2004/C 10/16)

El 12 de marzo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2003 (ponente Sr. Soares).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 25 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó, por 66 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención, el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1. El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y comparte el objetivo de fomentar las capacidades de innovación, en línea con la estrategia definida por el Consejo de Lisboa.

1.2. El fomento de las actividades innovadoras en Europa, además de constituir una importante contribución al creci-

miento económico y del empleo, es un tema de actualidad en un momento en que las dificultades de recuperación por las que atraviesa la economía europea se ven agravadas por las incertidumbres y los riesgos de tipo político.

1.3. El Comité comparte con la Comisión la visión sistemática del proceso de innovación y la convicción de que dicha innovación puede asumir diversas formas. Las competencias que posean los recursos humanos, basadas en la educación y la formación, constituirán el fundamento del proceso necesario

para desarrollar actividades innovadoras en el seno de las empresas. El CESE está convencido de que la construcción de buenas relaciones, sobre una base voluntaria o negociada, sobre todo en los ámbitos de las relaciones humanas, social, financiera y ecológica, constituye también un factor fundamental del fomento de un modelo innovador específico de la Unión Europea.

1.4. El Comité acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión tendentes a fomentar la innovación sobre la base de una acción coordinada entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, y está de acuerdo en términos generales con las estrategias esbozadas en la Comunicación.

1.5. El Comité reconoce que se han realizado algunos progresos en los últimos años en materia de innovación, pero que la situación de desventaja relativa de la Unión Europea en comparación con otros espacios económicos resulta evidente. Del mismo modo, existen diferencias importantes entre los países de la Unión en relación con el desarrollo de las actividades innovadoras.

1.6. El CESE llama la atención de los Estados miembros sobre la necesidad de una efectiva realización del mercado interior —el mayor mercado del mundo— y la urgencia de que mejoren las condiciones que pueden permitir un pleno aprovechamiento de las enormes oportunidades que ofrece la reciente ampliación para la recuperación de la inversión y del crecimiento económico en todo el espacio europeo.

1.7. El Comité destaca la necesidad de reforzar los mecanismos de apoyo a las empresas, de agilizar y simplificar en términos administrativos los procesos de toma de decisiones, de avanzar hacia una mayor eficacia de los procesos de intercambio y difusión de las buenas prácticas de innovación, así como de un mayor reconocimiento de la actividad empresarial, e insta a la Comisión y a los Estados miembros a que movilicen a la sociedad, en general, para la creación de una cultura más favorable a la innovación, la promoción de la calidad y al riesgo empresarial.

1.8. El CESE recomienda que la formulación y aplicación de las políticas europeas, en particular aquellas cuya fuerza motriz sean las empresas, como sucede en el caso de la innovación, tengan en cuenta el reforzamiento de los mecanismos de participación e implicación de sus principales protagonistas: los empresarios y los trabajadores.

1.9. El Comité está convencido de que la presente Comunicación podrá constituir el fundamento que permita lograr una mayor capacidad de innovación en el conjunto de la Unión Europea y espera que los Estados miembros y las instituciones

comunitarias proporcionen el marco y los recursos necesarios para fomentar la inversión en una innovación tan esencial para el crecimiento económico y para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1. La innovación es una piedra angular de la estrategia de Lisboa, puesta en marcha por el Consejo Europeo en marzo de 2000 y destacada en los Consejos Europeos subsiguientes, en particular en el de Barcelona, de 2002.

2.2. La presente Comunicación sobre política de la innovación, junto con la Comunicación sobre política industrial en una Europa ampliada y el «Libro Verde — El espíritu empresarial en Europa», forman un marco coherente para el desarrollo de la política empresarial que impulsa la competitividad de las empresas y contribuye al crecimiento de la economía de Europa.

2.3. Aunque reconozca que la investigación es uno de los principales factores que contribuyen a la innovación, y admita la importancia de la reciente Comunicación «Más investigación para Europa — Objetivo: 3 % del PIB», la Comunicación destaca la existencia de muchas otras formas de innovación.

2.4. La innovación puede ser incremental o radical; puede derivarse de una transferencia de tecnología o del desarrollo de nuevos conceptos empresariales; puede ser tecnológica, organizativa o de presentación.

2.5. El objeto de la Comunicación es, en primer lugar, describir las diversas vías para la innovación y analizar sus consecuencias en el diseño de la política de innovación y en los distintos medios a través de los cuales se aplica dicha política, a fin de evitar que resulten perjudicados por una visión demasiado restrictiva de la innovación.

2.6. Este análisis se completa con el estudio de los retos actuales que, según los casos, son más o menos específicos de la UE, teniendo en cuenta que las estructuras, los problemas y las oportunidades en materia de innovación no son necesariamente iguales en las principales áreas económicas mundiales. Los factores considerados incluyen los logros de la Unión Europea en innovación, persistentemente insuficientes, las implicaciones de la ampliación y las tendencias demográficas y la dimensión sustancial del sector público en las economías comunitarias.

2.7. Aunque la política de innovación se realice mayoritariamente a los niveles nacional y regional, los Estados miembros y la Comisión tienen que intensificar su cooperación a fin de reforzar la innovación en la UE, incluyendo mecanismos de coordinación y de valoración para el aprendizaje mutuo, así como para acumular los progresos alcanzados. La Comunicación presenta propuestas concretas sobre la forma en que Europa puede sacar partido de su diversidad.

2.8. La Comunicación sugiere igualmente varias direcciones nuevas para el desarrollo de la política de la innovación de la UE y, en particular, su interacción con otros ámbitos políticos. La política de innovación tiene que aplicarse frecuentemente a través de otras políticas, y la Comunicación sugiere, en particular, una coordinación más eficaz y un seguimiento dinámico por parte de la Comisión y de los Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1. La importancia de la innovación se ha reconocido desde 1995, especialmente en el Libro Verde sobre la Innovación⁽¹⁾ y en el primer plan de acción para la innovación en Europa⁽²⁾, cuyos principales objetivos eran la creación de una cultura de la innovación, la creación de un entorno favorable a la innovación y el fomento de una mejor articulación entre la investigación y la innovación.

3.2. En el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, la Unión Europea se fijó como objetivo estratégico convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible» en lo que respecta a una «mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social», lo que hizo albergar esperanzas de que la innovación se pudiese convertir en el principal pilar del futuro de la Unión⁽³⁾.

3.3. La Comunicación de la Comisión de 2000⁽⁴⁾ señaló cinco prioridades destinadas a orientar tanto las acciones de los Estados miembros como las acciones comunitarias con vistas a fomentar la innovación:

- coherencia de las políticas de innovación,
- un marco normativo que propicie la innovación,
- fomento de la creación y el crecimiento de las empresas innovadoras,
- mejora de interfaces clave en el sistema de innovación,
- una sociedad abierta a la innovación.

3.4. El Comité manifestó en su momento que tales objetivos inciden en la dirección del «indispensable reconocimiento de la importancia de la política de innovación por parte tanto de

los gobiernos nacionales como de los ciudadanos europeos»⁽³⁾, y distingue cuatro ejes fundamentales para fomentar la innovación en Europa:

- la información sobre la innovación,
- la amplia percepción de su valor,
- un entorno jurídico-organizativo funcional,
- la coordinación de medidas a nivel nacional e intersectorial.

3.5. La opinión manifestada en el punto anterior continúa teniendo validez, especialmente en lo que respecta a las contribuciones del Comité en relación con los siguientes aspectos:

- importancia de la convergencia de las políticas nacionales emprendidas en materia de innovación,
- aprobación de medidas fiscales con objeto de estimular al sector privado a invertir en la investigación y en la innovación y a contratar más investigadores,
- supresión de las barreras que impiden la comunicación entre las pequeñas y medianas empresas y las universidades y centros de investigación,
- fomento de la creación y el crecimiento de empresas innovadoras (a través de una serie de medidas que faciliten el acceso de las empresas de reciente creación a los contratos públicos y a los programas comunitarios),
- valorización del capital humano de los institutos de investigación y de los centros de excelencia y fomento de la llegada a Europa de investigadores y científicos de fuera de la UE,
- mejora de interfaces clave en el sistema de innovación,
- facilitación de la transferencia de conocimientos,
- necesidad de lanzar un proceso de información y de formación continua en la base del sistema educativo, en concreto en la escuela primaria y secundaria, para suscitar una conciencia más efectiva y amplia de la importancia que reviste la innovación⁽⁵⁾.

3.6. Por otra parte, el CESE llama la atención de los Estados miembros sobre la necesidad de canalizar una parte de las inversiones públicas en la formación continua, en particular en las categorías profesionales intermedias (*knowledge workers*), de forma que favorezca el desarrollo de la investigación sobre el terreno y la potenciación de las actividades de innovación de las empresas.

(1) COM(95) 688 final — volúmenes I y II; Dictamen del CES, DO C 212 de 22.7.1996.

(2) COM(96) 589 final.

(3) Dictamen del CESE, DO C 260 de 17.9.2001.

(4) «La innovación en una economía del conocimiento» [COM(2000) 567 final].

(5) Dictamen, DO C 260 de 17.9.2001, puntos 3.2 a 3.6.

3.7. Con vistas a cumplir el objetivo de aumentar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I+D) fijado por el Consejo Europeo de Barcelona, para lograr una aproximación al 3 % del PIB, dicho Consejo abogó por un aumento del porcentaje financiado por las empresas hasta alcanzar un 75 % del total de las inversiones en I+D. El Comité acogió favorablemente estas conclusiones, haciendo hincapié en el hecho de que «los objetivos de competitividad, desarrollo económico, empleo, un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud y un desarrollo sostenible equilibrado sólo podrán lograrse si aumentan los conocimientos, la I+D y la innovación»⁽¹⁾.

3.8. El Comité comparte la opinión de la Comisión al considerar que, a pesar de los progresos realizados, la innovación sigue siendo uno de los principales puntos débiles de la Unión Europea, en comparación con Estados Unidos y Japón, lo que podría ser uno de los factores clave que expliquen la situación de inferioridad en la que se encuentra Europa en materia de crecimiento y productividad.

3.9. La I+D (investigación y desarrollo) ha constituido el objeto de diversas comunicaciones de la Comisión y de los correspondientes dictámenes del Comité⁽²⁾, por lo que la Comunicación que aquí se analiza se concentra en los aspectos de la innovación que van más allá de la I+D o que no tienen relación con la misma, pero cuya importancia podría ser decisiva para garantizar que se dé un nuevo impulso a la política europea de la innovación.

3.10. El Comité acoge favorablemente la presente Comunicación de la Comisión, cuyo objetivo es iniciar el necesario debate para actualizar los fundamentos de la política europea de la innovación, que se basan en una mejor comprensión de los mecanismos de la actividad de la innovación y en la renovación de la voluntad política de los Estados miembros, con vistas a eliminar las barreras existentes para construir una Europa más innovadora, capaz de lograr los objetivos de Lisboa.

3.11. El Comité concede importancia a las prioridades establecidas por el Consejo Europeo los días 20 y 21 de marzo de 2003, especialmente en lo que se refiere al aumento del empleo y la cohesión social, a la innovación, al espíritu empresarial y a la protección del medio ambiente y de la calidad de vida de los ciudadanos, aunque reconoce que, hasta el momento, dichas prioridades pertenecen más al ámbito de la formulación política que al de la práctica concreta de los Estados miembros.

3.12. El Comité hace suyo el sentido general de las conclusiones de la XIV Conferencia interparlamentaria Eureka, cele-

brada los días 23 y 24 de junio, dedicada al tema Construir una política de innovación para Europa.

3.13. Las dificultades experimentadas en la recuperación del crecimiento económico y del empleo, agravadas por las incertidumbres y los riesgos de tipo político que afectan al mundo, y en concreto a las economías europeas, acentúan la especial importancia y actualidad de la Comunicación de la Comisión sobre la política de la innovación. Esta difícil situación debería constituir un elemento clave para impulsar a los Estados miembros y a las empresas a prestar apoyo a una serie de políticas de inversión que garanticen los cambios necesarios con vistas a fomentar las actividades de innovación, como instrumento decisivo para aumentar la productividad y la competitividad de las economías europeas.

4. Observaciones particulares

4.1. El Comité comparte con la Comisión la visión sistemática de los mecanismos que intervienen en la innovación, así como la constatación de que las capacidades y el desarrollo de una innovación que no sea tecnológica puede afectar de forma tan determinante el ritmo de los progresos que se deben realizar para lograr los objetivos de Lisboa, y hacer que el nivel de inversión en investigación y desarrollo (I+D) sea bajo. No obstante, esta posición no debe ir en detrimento del objetivo europeo de llegar a un 3 % del PIB dedicado a I+D, compromiso aceptado por los Estados miembros y necesario para superar los déficits existentes en materia de innovación.

4.1.1. Efectivamente, la producción de nuevo conocimiento constituye un requisito previo para que la Unión Europea se convierta, como afirmó en su día el Consejo de Lisboa, en la sociedad basada en el conocimiento más avanzada del mundo. Los nuevos conocimientos elementales son producto de una investigación básica. Como contrapartida, la innovación y el conocimiento práctico vinculado a dicha innovación surge de la interacción entre la investigación básica, la investigación aplicada, el desarrollo, la ingeniería, la gestión, la comercialización, etc., o de cualquiera de estas fases, pudiendo presentarse bajo diversas formas y en múltiples ocasiones.

4.1.2. Por otra parte, es preciso proporcionar incentivos más eficaces para promover la movilidad de científicos e ingenieros —portadores de información y técnicas innovadoras— entre la industria (incluidas las PYME), las universidades y otros centros de investigación. Los derechos de propiedad intelectual deben distribuirse de manera equilibrada.

(1) Dictamen del CESE, DO C 95 de 23.4.2003.

(2) DO C 260 de 17.9.2001; DO C 94 de 18.4.2002; DO C 241 de 7.10.2002 y DO C 95 de 23.4.2003.

4.1.3. Es asimismo particularmente importante el papel que las pequeñas y medianas empresas (PYME) pueden desempeñar al adoptar y desarrollar ideas de nuevos productos. Sin embargo, sus posibilidades de mercado o de supervivencia no dependen exclusivamente de la movilidad, la transferencia de conocimiento o las nuevas ideas, sino mucho más del clima económico general, la autosuficiencia del equipamiento de base, las modalidades de financiación y la experiencia empresarial. Así, la mejora de la competitividad, la posición de mercado y la capacidad financiera de las nuevas empresas es también esencial para la innovación, por lo menos en los cinco primeros años.

4.2. La Comunicación afirma que la empresa constituye la fuerza motriz de la innovación, que se basa en la capacidad para reconocer las oportunidades de mercado que se presentan y responder de forma innovadora a partir de sus conocimientos y competencias. El CESE, por su parte, hace hincapié en que, a pesar de que las interacciones de las empresas con su entorno inmediato son esenciales para la innovación empresarial y de que las condiciones de un entorno más general afectan al interés de dichas empresas por innovar, la base de conocimientos que resulta de la educación y de la formación de los recursos humanos a lo largo de la vida, así como las oportunidades y las capacidades de aprendizaje de los individuos, son elementos decisivos que influyen en el proceso de la innovación.

4.3. El CESE destaca la importancia de un mayor reconocimiento de la actividad empresarial y la necesidad de que la Comisión, los Estados miembros y la sociedad en general se movilicen para lograr el objetivo de crear una cultura más favorable a la innovación, la promoción de la calidad y al riesgo empresarial.

4.3.1. En el ámbito del proceso de aprendizaje mutuo, sería particularmente interesante que la Comisión organizase, por lo menos a escala de experiencias piloto, mesas redondas de ámbito sectorial que permitan facilitar la difusión de las mejores prácticas de innovación por parte de las empresas.

4.3.2. La especificidad de las actividades de innovación, teniendo en cuenta las elevadas tasas de fracaso en la transformación de ideas en proyectos financieramente viables, deberían merecer por parte de los Estados miembros la disponibilidad de servicios especializados de apoyo a la innovación empresarial.

4.3.3. Por otra parte, las instituciones financieras deberían reforzar sus capacidades de evaluación de las nuevas ideas, a fin de que las empresas tengan oportunidades de obtener medios financieros que les permitan sacar el máximo partido a los conocimientos disponibles y los emergentes.

4.4. El CESE subraya que las carencias más significativas que tiene Europa se manifiestan principalmente en el porcentaje de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) de las empresas respecto al PIB, en el número de patentes de alta tecnología⁽¹⁾ y en el valor añadido industrial de los sectores de alta tecnología. Por tanto, reafirma su opinión, expresada ya anteriormente, de la necesidad urgente de tomar medidas para paliar esta situación.

4.5. El CESE también destaca que las diferencias existentes entre los Estados miembros son particularmente significativas en lo que respecta a la participación en la formación permanente y al número de patentes de alta tecnología y alerta del preocupante proceso de divergencia existente entre dichos Estados miembros, tanto en el porcentaje de la inversión en I+D de las empresas con respecto al PIB, como en el número de patentes de alta tecnología. Éstos son algunos de los aspectos a los que se deberá dedicar una especial atención.

4.6. Las dificultades declaradas que experimenta la innovación deberán obtener una respuesta adecuada de los países de la Unión Europea: por una parte, los problemas comunes como la aversión al riesgo, las insuficientes inversiones en I+D y la ausencia de cooperación entre los sectores de la investigación y de la industria y, por otra, los problemas específicos que aquejan a los países candidatos, en lo que se refiere a la necesaria transformación de sus marcos económico, institucional, educativo y social.

4.7. La Comunicación subraya la necesidad de elaborar políticas de recursos humanos adecuadas que brinden oportunidades adaptadas a la última fase de la vida activa de los trabajadores. Tales políticas han de incluir acuerdos sobre la flexibilidad de las jornadas de trabajo y la participación en la formación. El CESE también opina que el desarrollo de las competencias de todos los trabajadores y la prolongación de la contribución que los trabajadores de más edad pueden prestar a la actividad económica son factores importantes que se deberán tener en cuenta para lograr un equilibrio generacional en el seno de las empresas y para paliar las dificultades que afectan a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, los trabajadores de aquellas profesiones que se hallen sometidas a un desgaste físico especial o que desarrollen su actividad en unas condiciones de riesgo especialmente difíciles deberán recibir, en el marco descrito anteriormente, un trato diferenciado.

4.7.1. En particular, es preciso tomar en consideración la contribución que los trabajadores del conocimiento (knowledge workers) más creativos puedan hacer a la producción de riqueza y bienestar destinados a toda la comunidad, con ingenio e inteligencia, ofreciendo valiosas oportunidades al sistema productivo y económico de la comunidad y reduciendo los costes económicos y sociales.

(1) «Cuadro europeo de indicadores de la innovación 2002» (SEC(2002) 1349).

4.7.2. En este marco, el CESE considera necesario lo siguiente:

- La consagración de instrumentos específicos de garantía y defensa de los derechos mediante una mayor participación de estos trabajadores en los procesos de reorganización y reestructuración de las empresas, a fin de facilitar una nueva oportunidad mediante los adecuados instrumentos de asistencia y apoyo técnico;
- la consagración de incentivos a las empresas que se dispongan a admitir a trabajadores del conocimiento que buscan nuevos empleos;
- el favorecimiento, mediante proyectos específicos de políticas de inversión, desarrollo comercial y cooperación con los Estados miembros, de la movilidad y valorización de estos profesionales de forma que se facilite su integración en el sistema y la mejor utilización de sus competencias y conocimientos útiles;
- el aprovechamiento del conocimiento de estos profesionales a fin de que, en el marco de la política de gestión de los flujos migratorios, desarrollen actividades de selección información sobre el terreno, en las empresas interesadas en la misión de inmigrantes;
- la utilización de expertos en la asistencia profesional, no local, a las PYME que deseen participar en los nuevos mercados abiertos en los países de la adhesión;
- el favorecimiento del intercambio de éstos profesionales a fin de que presten su ayuda, sobre el terreno, a los procesos de modernización del aparato productivo, organizativo y administrativo de los nuevos miembros de la unión;
- la inserción de la política específica dirigida a las trabajadoras del conocimiento que, además de la pérdida del empleo, experimentan las mayores dificultades para conciliar la movilidad con las necesidades de apoyo a la familia.

4.8. El CESE destaca que la satisfacción de los trabajadores y, en concreto, la calidad de las condiciones y las relaciones de trabajo, son elementos importantes para potenciar la innovación empresarial. Una mayor responsabilidad medioambiental y social por parte de las organizaciones empresariales, con todo lo que este concepto acarrea, también resulta fundamental a la hora de reforzar un modelo innovador específico para la Unión Europea.

4.9. El Comité reconoce la importancia de las características específicas de la Unión enumeradas en la Comunicación que influyen en la política de la innovación, a saber, la importancia del sector público y sus interfaces con el tejido empresarial más innovador, la renovación de las zonas urbanas en tanto que polos de innovación y de atracción para los trabajadores muy cualificados, la necesaria participación del factor de la diversidad europea en la elaboración de una política de la innovación específica para fomentar el crecimiento económico, el empleo y la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

4.10. El Comité, al igual que la Comisión, reconoce la necesidad de renovar los esfuerzos para fomentar la innovación y de emprender una acción coordinada entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Sin embargo, subraya que dichos esfuerzos se deben materializar tanto en las políticas de apoyo a las empresas y en los modelos que fomentan la participación y el compromiso de los trabajadores, como en las orientaciones de las políticas presupuestarias para la asignación de los recursos necesarios a tal fin.

4.11. El CESE insta a los Estados miembros a desarrollar medidas que tiendan a una mayor formación de la población activa, tanto básica como técnica, y, en el ámbito de la coordinación de las políticas a nivel europeo, a crear las condiciones necesarias para fomentar la movilidad de los recursos humanos entre la universidad o los centros de investigación y la industria, entre países y entre empresas. Estas medidas serán decisivas para acelerar el proceso de difusión de los conocimientos y de las mejores prácticas en lo que se refiere a las actividades innovadoras, de forma que los sectores y las empresas puedan beneficiarse plenamente de los conocimientos disponibles y aplicar dichos conocimientos a los procesos de diseño, producción y comercialización de productos y servicios. Respecto a las tecnologías de la información, resultará esencial garantizar, en el futuro, un mayor aprovechamiento de las redes existentes, especialmente por parte de las empresas, de las universidades y de los centros de investigación, para alcanzar más fácilmente los niveles deseados a través de un aprendizaje mutuo.

4.12. La Comunicación invita a realizar un análisis de nuevas vías capaces de mejorar los resultados europeos en relación con la innovación. El Comité comparte muchas de las sugerencias presentadas, tanto en lo que se refiere a las diferentes implicaciones que se deben considerar en relación con las interfaces políticas, como en la evaluación sistemática de sus repercusiones en la innovación (competencia, mercado interior, empleo, fiscalidad, medio ambiente y desarrollo regional), en el fomento del dinamismo del mercado (investigación del concepto de mercados experimentales), en la promoción de la innovación en el sector público (contratación pública eficaz, abierta y competitiva, nuevos tipos de servicios) y en el fomento de la dimensión regional de la política de la innovación (creación de competencias sobre la base de las especificidades sociales y económicas de las regiones y del aprendizaje de las experiencias que hayan tenido éxito).

4.13. El CESE destaca que el fomento de la innovación europea se deberá lograr, en concreto, a través de las siguientes interfaces:

- Fiscalidad: política de incentivos fiscales selectivos para las actividades de innovación, especialmente dirigida a las PYME que operen en mercados en expansión o que estén dotadas de una tecnología media/alta.

- Sector Público: política de inversiones que fomente el desarrollo de nuevos productos y servicios, especialmente aquellos que repercutan en mayor medida en el bienestar de los ciudadanos europeos (salud, educación y formación, medio ambiente, transportes y comunicaciones).
- Empleo: políticas coherentes de actuación sobre el mercado de trabajo cuyo objetivo sea la protección y creación de un empleo de calidad, el fomento de la cohesión social y la tendencia constante de la UE hacia un nivel próximo al pleno empleo.
- Responsabilidad social y recursos humanos en la empresa: una de las preocupaciones más acuciantes de una organización innovadora deberá residir en su capacidad de relacionarse con los diferentes agentes que operan en el sector («stakeholders») de una forma justa y equilibrada, defendiendo y promoviendo la protección del medio ambiente, de forma que se satisfagan los diversos intereses en juego, en particular los de los trabajadores y los de la comunidad en general. Actualmente, uno de los mayores desafíos que se plantean a las empresas consiste en propiciar unas buenas relaciones, sobre todo en el ámbito social, financiero, medioambiental y de las relaciones humanas, especialmente de forma voluntaria o negociada.
- Redefinición de los marcos de apoyo comunitario a la innovación: teniendo en cuenta que parte de los fondos comunitarios atribuidos a los Estados miembros en

materia de innovación no se utilizan por estar ausente la parte pública en la componente nacional de la financiación, esta última debe poder garantizarse en su integridad exclusivamente por fondos privados, de forma que pueda utilizarse la totalidad de los fondos para la innovación puestos por la Unión Europea a disposición de los Estados miembros.

4.14. El Comité cree firmemente que las acciones propuestas por la Comisión siguen una vía adecuada hacia la disminución de las carencias de productividad de la Unión Europea en relación con otros espacios económicos y podrán contribuir al refuerzo del modelo social europeo.

4.15. Por último, el CESE no puede dejar de expresar su preocupación por la lentitud de los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea, entre cuyos ejemplos más destacados se encuentran el funcionamiento del mercado único y la patente europea. Esta dificultad exige que la creación y la formulación de las políticas y su posterior aplicación, en particular aquellas cuya fuerza motora sean las empresas, como sucede en el caso de la innovación, tengan en cuenta el refuerzo de los mecanismos de participación e implicación de sus principales protagonistas: los empresarios y los trabajadores. El Comité está convencido de que esta nueva postura, por parte de la Comisión y de los Estados miembros, resulta indispensable para que el espacio europeo resuelva con éxito los desafíos que plantea la innovación.

Bruselas, 25 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda fue rechazada, aunque obtuvo por lo menos una cuarta parte de los votos:

Añádase un nuevo punto 4.1.4

«En este sentido, el CESE defiende que, hasta tanto se alcance la meta de dedicar el 3 % del PIB a la I+D, toda inversión pública que se realice en este ámbito debe excluirse del cálculo del gasto público a efectos del Pacto de Estabilidad».

Resultado de la votación

Votos a favor: 35, votos en contra: 39, abstenciones: 3.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)»

(COM(2003) 402 final — 2003/0148 (COD))

(2004/C 10/17)

El 16 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 15 de julio de 2003, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 25 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Chiriaco y ha aprobado por 56 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis de la propuesta de la Comisión

Cuando se adoptó el Reglamento (CE) nº 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) ⁽¹⁾, la Comisión propuso un comité de gestión para la adopción de sus medidas de ejecución, por considerar que la selección de proyectos constituía una medida con importantes implicaciones presupuestarias.

1.1. El Consejo rechazó por unanimidad la propuesta de la Comisión en cuanto al procedimiento de comité que debía aplicarse. Y para la adopción de las medidas de aplicación

del Reglamento (CE) nº 1655/2000, optó (apartado 2 del artículo 11) por el procedimiento de reglamentación, regulado por el artículo 5 de la Decisión nº 468/1999/CE.

1.2. Por su parte, la Comisión presentó al Tribunal un recurso de anulación de la disposición en litigio.

1.3. En su sentencia de 21 de enero de 2003 ⁽²⁾, el Tribunal de Justicia anuló el apartado 2 del artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1655/2000, por considerar que a las medidas de

(1) DO L 192 de 28.7.2000, p. 1.

(2) Sentencia del Tribunal de 21 de enero de 2003, Comisión contra Parlamento Europeo, asunto C-378/00, pendiente de publicación.

gestión relativas a la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes, conforme a la letra a) del artículo 2 de la Decisión nº 468/1999/CE les corresponde, en principio, el procedimiento de gestión del artículo 4 de la Decisión nº 468/1999/CE o, en su caso, conforme a la letra c) del artículo 2 de dicha Decisión, el procedimiento consultivo de su artículo 3.

1.4. En consecuencia, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión propone un reglamento que modifique el Reglamento (CE) nº 1655/2000 por lo que respecta al procedimiento de comité que deba aplicarse, sustituyendo el comité de reglamentación por un comité de gestión para la adopción de las medidas de ejecución del Reglamento (CE) nº 1655/2000.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité toma nota de la decisión del Tribunal de Justicia y apoya la propuesta de la Comisión en el sentido de

sustituir —en el marco de las medidas de ejecución del Reglamento (CE) nº 1655/2000— el comité de reglamentación por un comité de gestión.

3. Observaciones específicas

3.1. Al dar su apoyo, el Comité insta, no obstante, a la Comisión a que asegure toda garantía de transparencia y eficacia en el marco de los trabajos del comité de gestión, así como a que fomente la difusión de las decisiones de dicho órgano y proceda, en los casos en que sea conveniente, a formas de amplia consulta con la participación de los representantes de la sociedad civil.

4. Conclusiones

4.1. El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento (CE) nº 1655/2000 en cuanto al procedimiento de comité que debe aplicarse.

Bruselas, 25 de septiembre de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2596/97 por el que se prorroga el período establecido en el apartado 1 del artículo 149 del Acta de adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia»

(COM(2003) 372 *final* — 2003/0144 (CNS))

(2004/C 10/18)

El 16 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Nilsson y ha aprobado por 89 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia incluye una excepción en virtud de la cual estos países están autorizados durante un determinado período a no atenerse a lo dispuesto en el Reglamento del Consejo sobre la armonización del contenido de materia grasa de la leche (Reglamento (CE) n° 2596/97) ⁽¹⁾. Tras haber prorrogado nuevamente dicho período (Reglamento (CE) n° 2703/1999) ⁽²⁾, el plazo de la excepción expira el 31 de diciembre de 2003.

1.2. Al mismo tiempo se pedía a Finlandia y Suecia que comunicasen qué medidas habían adoptado para adaptarse al régimen comunitario. La Comisión analiza estas medidas en su informe sobre «determinados aspectos de los mercados de leches conservadas y leches de consumo», que se adjunta a la propuesta de modificación del reglamento.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión señala que los requisitos sobre el contenido en materia grasa en la leche destinada al consumo humano siguen planteando dificultades en Finlandia y Suecia. Por ello propone que el reglamento por el que se establece una excepción que permite a Austria, Finlandia y Suecia no atenerse a las normas armonizadas sobre el contenido en materia grasa en la leche se prorrogue nuevamente hasta el 30 de abril de 2009.

⁽¹⁾ DO L 351 de 23.12.1997, p. 12.

⁽²⁾ DO L 327 de 21.12.1999, p. 11.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

2.2. La Comisión señala, asimismo, que a seis nuevos Estados miembros (Chipre, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia) se les concede la misma excepción hasta el 30 de abril de 2009.

2.3. Además, la Comisión señala su intención de elaborar en 2007 un informe sobre el mercado de la leche de consumo, probablemente acompañado de propuestas para armonizar las normas.

3. Observaciones del CESE

3.1. El CESE aprueba la propuesta de prorrogar el reglamento por el que se establece una excepción.

3.2. Tanto Suecia como Finlandia tienen productos de leche de consumo con un contenido en materia grasa menor del establecido. Entre los consumidores sigue habiendo un gran interés en que no se obligue a aumentar el contenido en materia grasa de estos productos.

3.3. Habida cuenta de la prórroga del reglamento de excepción y del hecho de que seis de los nuevos Estados miembros se hallan en la misma situación, es conveniente que la Comisión examine cuidadosamente en su informe de 2007 qué ventajas e inconvenientes entraña la armonización del contenido en materia grasa en la leche destinada al consumo que se comercializa. Lo prioritario es atender a los intereses y deseos de los consumidores y examinar si éstos se protegen mejor armonizando el contenido admitido de materia grasa o armonizando la indicación de dicho contenido en las etiquetas.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación»

(2004/C 10/19)

En el marco de las actividades de la Presidencia italiana de la Unión Europea, el Representante permanente de Italia para la Unión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en carta de fecha 8 de abril de 2003, un dictamen sobre el tema «Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación».

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité, en su 402º Pleno celebrado los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 25 de septiembre), decidió nombrar al Sr. Malosse ponente general y aprobó el presente dictamen por 76 votos a favor y un voto en contra.

1. Presentación

1.1. El proyecto de Tratado constitucional presentado el 18 de julio de 2003 a la Presidencia italiana confirma y refuerza la política de cohesión como uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea. El Comité Económico y Social Europeo fue uno de los iniciadores y principales valedores de esta política desde su establecimiento a principios de la década de 1980.

1.2. En su calidad de pionero en el ámbito de la simplificación administrativa⁽¹⁾, el CESE está preocupado por diversas señales que traslucen una mala gobernanza: retrasos en la aplicación de los programas, cooperación insuficiente con los interlocutores económicos y sociales y contradicciones entre las distintas políticas de la Unión Europea. Y ello, en vísperas de la ampliación de la UE el 1 de mayo de 2004 y la llegada de países que serán los grandes beneficiarios de esta política, pero que no cuentan ni con experiencia en su aplicación ni, a menudo, con las capacidades necesarias. En un contexto de mundialización creciente de las economías, sólo una mejor gobernanza garantizará el futuro de la política de cohesión.

1.3. El CESE suscribe y apoya sin ambages la aplicación del proceso de Lisboa para hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo de aquí a 2010. Este objetivo capaz de movilizar a los ciudadanos europeos está hoy en día en entredicho debido a la inestabilidad de la situación económica y a la falta de voluntad real de los Estados miembros y de la Unión en aplicar efectivamente las directrices de Lisboa. También queda pendiente el fomento de un verdadero diálogo con las empresas, los interlocutores sociales y todos los demás agentes de la sociedad civil, que son precisamente los que pueden lograr que los ciudadanos se interesen por las reformas, los proyectos y las ambiciones del proceso de Lisboa.

⁽¹⁾ El CESE es el primer órgano de la UE que se dotó de un código de buena conducta en materia de simplificación.

1.4. En este contexto, el CESE, a instancias de la Presidencia italiana y basándose en los recientes trabajos de su Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social⁽²⁾ formula una serie de recomendaciones sobre el futuro de la política de cohesión relativas a la competitividad, la gobernanza y la cooperación.

2. Competitividad de las regiones

2.1. El objetivo de una política de cohesión renovada debe ser permitir que el conjunto del territorio comunitario se adapte a los retos de la economía del conocimiento y contribuir de ese modo a que todas las regiones puedan asumir los objetivos de Lisboa. De ahora en adelante la Unión Europea deberá ser capaz de encontrar la vía de un crecimiento fuerte. Primera potencia industrial y comercial del mundo, la Unión Europea, desde hace 20 años, aparece siempre como un *outsider* que depende del exterior para reactivar su economía. Esta situación es anormal. Con una moneda única en la mayor parte de su territorio desde el 1 de enero de 2002, la UE debe ser capaz de afirmarse como protagonista principal en la escena mundial y encontrar recursos propios para su crecimiento.

2.2. La falta de cohesión dentro de la Unión Europea es un factor de debilidad innegable. El ejemplo del Sur de Italia, de las zonas rurales y periféricas de Francia o de los nuevos Estados federados de Alemania más recientemente, demuestra de manera fehaciente en qué medida la falta de cohesión puede frenar el progreso económico y social de un país. Lo mismo sucede con la Unión Europea. Con la ampliación entrarán en

⁽²⁾ Véanse, en particular, los siguiente dictámenes:

- Segundo informe sobre la cohesión económica y social — DO C 193 de 10.7.2001, p. 70.
- La estrategia de cohesión económica y social de la UE — DO C 241 de 7.10.2002, p. 151.
- El futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento DO C 241 de 7.10.2002, p. 66.
- Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social.

la Unión países que han registrado los índices de crecimiento europeos más elevados y las mejores perspectivas de desarrollo en los cinco últimos años, pero al mismo tiempo aumentan las divergencias regionales en la Unión. Por lo tanto, la política de cohesión de la Unión deberá proseguirse y reforzarse. En sus veinte años de existencia ha logrado resultados muy alentadores y ha permitido la recuperación económica de los países de la cohesión. Sus resultados en cuanto a recuperación de las regiones, dentro de esos países, fueron menos convincentes, puesto que las disparidades subnacionales no disminuyeron y a veces empeoraron. La Comisión Europea debería estudiar métodos innovadores de respuesta a los retos planteados por la ampliación, como, por ejemplo, la búsqueda de sinergias entre las acciones emprendidas con cargo a los Fondos Estructurales, los créditos a la inversión del Banco Europeo de Inversiones y los capitales privados disponibles. Estas sinergias tienen un gran potencial, que podría dar lugar a un aumento de las inversiones productivas en particular en los nuevos Estados miembros.

2.3. La experiencia de los años anteriores pone de manifiesto que los países y las regiones que despegan son los que consiguen valorizar y movilizar sus activos, en particular los recursos humanos (y también el patrimonio natural, la situación geográfica, etc.). No hay ninguna «receta milagrosa», salvo el espíritu de consenso social en torno a objetivos ambiciosos e inversiones orientadas a poner a estos países y regiones en condiciones de igualdad de oportunidades, junto con la preocupación por el desarrollo sostenible: por un lado, educación y formación e investigación y, por otro, infraestructuras de calidad. La lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como una mejor movilización del potencial de las regiones menos desarrolladas, son las características de un modelo europeo de sociedad al que aspira una mayoría de ciudadanos de los Estados miembros y los Estados candidatos. Todo método de organización que no refuerce estas orientaciones entrañaría el riesgo de afectar a la cohesión y aumentar las dificultades que encuentran las acciones estructurales. Es fundamental seguir reforzando este modelo de sociedad, en el que la participación de los ciudadanos en el proceso democrático, el desarrollo de las competencias, el acceso a servicios de interés general, la igualdad de oportunidades y la concesión de las garantías sociales fundamentales son valores políticos esenciales.

2.4. La ayuda europea debería ser regresiva en función de los resultados obtenidos, ser proporcional, estar bien centrada en las prioridades definidas bajo los auspicios europeos, contar con un consenso local que asocie a las fuerzas vivas y al sector privado. En este contexto es esencial también que la futura política de cohesión tenga en cuenta las experiencias pasadas e integre las mejores prácticas, habida cuenta de los resultados

obtenidos. Este principio básico debería inscribirse como condición en la futura reglamentación de la política de cohesión. Desde este punto de vista, convendría desarrollar y mejorar las técnicas de evaluación de la eficacia de las intervenciones emprendidas con cargo a los Fondos Estructurales.

2.5. Las subvenciones directas a las empresas dan lugar a falseamientos de la competencia destructivos para las regiones. Sin embargo, puede ser necesario prestar un apoyo más general sin perturbar el mercado, a fin de fomentar el espíritu de empresa: apoyo a la creación de nuevas actividades, ayuda a la estrategia de desarrollo, investigación y formación para las pequeñas empresas.

2.6. Por consiguiente, el CESE preconiza una política activa de apoyo a la competitividad de las regiones en favor de los países y territorios menos desarrollados (objetivo nº 1 de la política de cohesión) que cuente con recursos importantes, orientados sobre todo hacia la educación y la formación, las infraestructuras y el desarrollo sostenible, el espíritu de empresa y las pequeñas y medianas empresas, así como hacia las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para movilizar las energías locales. Esta política deberá aplicarse teniendo en cuenta los principios fundamentales en que se basaron las acciones de cohesión realizadas desde 1988 y que deben seguir constituyendo la base de las mismas: concentración, programación, adicionalidad y cooperación.

2.7. El CESE pide que se mantenga la intervención de la Unión Europea en favor de las regiones de la UE que, por razones estadísticas, dejen de estar cubiertas por el objetivo nº 1 tras la ampliación, centrando el apoyo europeo en medidas encaminadas a favorecer el desarrollo de las competencias profesionales, el espíritu de empresa y la creación de empleo. El CESE considera que algunas de las regiones que actualmente pueden optar a las intervenciones del objetivo nº 1 seguirán necesitando ayuda después de 2006. En efecto, no conviene que dejen de beneficiarse de esta ayuda sólo porque la ampliación disminuya automáticamente la media comunitaria del PIB por habitante. A este respecto, el CESE recuerda expresamente el necesario esfuerzo de cohesión que deberá acompañar a esta apertura política histórica en el marco de una política regional para todo el territorio europeo.

2.7.1. Conviene sustituir por un sistema más flexible la división actual entre Objetivo nos 1, 2 y 3, en la que varía no sólo el nivel de las ayudas sino también el tipo de actividad a que se aplican. Deberían mantenerse tres niveles de ayudas diferentes: a la ayuda más elevada podrían optar las regiones subsistentes del Objetivo nº 1 y las nuevas que se acojan a él. Las regiones subsistentes del Objetivo nº 2 y las antiguas regiones del Objetivo nº 1 se beneficiarían de una ayuda inferior por habitante, mientras que las restantes regiones de la UE ampliada recibirían una ayuda de nivel aún más reducido. En este último caso, los recursos deberán destinarse al desarrollo de competencias profesionales y al intercambio de experiencias entre las regiones.

2.8. El CESE apoya el mantenimiento de la solidaridad nacional y europea en favor de territorios que sufren de graves desventajas estructurales (regiones ultraperiféricas, regiones insulares, regiones de montaña, regiones sin litoral, regiones poco pobladas) y que requieren un apoyo específico para evitar la desertización en lo que respecta a los servicios de interés general, sobre todo redes de comunicación y de transporte (incluidas las comunicaciones de banda ancha). La reforma de las medidas de cohesión a raíz de la ampliación no deben implicar un debilitamiento del apoyo a estas comunidades muy vulnerables. En este ámbito sería también conveniente fomentar el desarrollo permanente de los recursos humanos, que debe seguir siendo una prioridad fundamental y requerirá recursos comunitarios adicionales. El aporte de experiencias positivas y la integración de estas regiones en las grandes políticas europeas constituirían el valor añadido de la solidaridad comunitaria.

3. Gobernanza

3.1. Es imprescindible mejorar la gobernanza de la política de cohesión. El valor añadido de la política de cohesión comunitaria depende de ello. Una política de cohesión eficaz debe ser inteligible, comprensible y compartida por los beneficiarios, que deben ser sus protagonistas. Debe sobre todo integrar el conjunto de los factores que pueden conducir al desarrollo económico, social, cultural, ambiental y humano. Estos elementos aparecen cada vez más como algo indisoluble.

3.2. En primer lugar, el CESE reitera su llamamiento en pro de una verdadera simplificación de los procedimientos de ejecución de la política de cohesión. Considera que sólo una reforma radical permitirá mantener toda la credibilidad de esta política fundamental de la Unión Europea. A esta preocupación de carácter principalmente operativo, conviene añadir la exigencia de crear un mecanismo de análisis prospectivo, de estudio de tendencias y de evolución de los parámetros que determinan la convergencia real y los factores dinámicos de competitividad.

3.3. El CESE ha confirmado en numerosas ocasiones su posición en favor del mantenimiento y el desarrollo de los principios fundamentales de los Fondos Estructurales en el período que comienza en 2007. Al margen del debate mencionado sobre el futuro de la concentración, conveniente velar por que la concepción y la gestión de los programas de los Fondos Estructurales se lleven a cabo dentro del pleno respeto de la subsidiariedad. Ello implica el desarrollo de una política encaminada a una participación plena y activa de los entes locales y los interlocutores económicos y sociales, en contraposición a las iniciativas cuyo único efecto sea el

refuerzo del papel de los Gobiernos nacionales. El CESE no suscribiría el interés de una propuesta que, de hecho, diera el control de los Fondos Estructurales a los Gobiernos de los Estados miembros.

3.4. A fin de asegurar un mejor reparto de funciones entre los distintos niveles decisorios, uno de los pasos más decisivos (si no el más crítico) es la necesidad de que la Unión Europea adopte medidas radicales para aplicar plenamente los principios de subsidiariedad a los procesos decisorios. Es indispensable repartir mejor los papeles entre la Unión Europea, los Estados miembros y las regiones a fin de evitar las duplicaciones y los plazos excesivos. La Unión debería definir las prioridades generales, articuladas en torno a los objetivos de Lisboa, las regiones deberían tener la responsabilidad de la aplicación y el papel de los Estados miembros debería centrarse en el control de los resultados finales.

3.5. La buena gobernanza europea se basa en una democracia representativa y participativa. Deberá revisarse y reforzarse el papel de los interlocutores económicos y sociales. Sobre la base de las prioridades de la Unión Europea, y en colaboración con las autoridades locales, las organizaciones económicas y sociales deberían participar directamente en la elaboración de las prioridades. Del mismo modo, deberían participar en el control y la evaluación mediante comités de control locales o regionales. Este enfoque en términos de cooperación fue un factor determinante para el éxito de las acciones de cohesión. Por lo tanto, el CESE recomienda por que sea un vector esencial de la política de cohesión; la cooperación real con el conjunto de los interlocutores económicos y sociales en todas las etapas de la programación es esencial para mejorar la aplicación de este tipo de política. Cualquier veleidad tendente a reducir el papel de la cooperación en las iniciativas de cohesión no puede sino reducir y mitigar el alcance y el interés de las acciones. El CESE, en un dictamen exploratorio específico sobre este asunto, ha formulado propuestas concretas para inscribir estos principios en la nueva reglamentación ⁽¹⁾.

3.6. Los contratos de objetivos deberían sustituir la programación rígida de los «documentos únicos de programación» (DOCUP). Una parte importante de los programas debería destinarse en forma de subvenciones globales a organizaciones locales relacionadas con los interlocutores económicos y sociales, o representativas de ellos, para que gestionaran pequeños proyectos. De este modo, se aplicarían también sistemáticamente los nuevos métodos de ingeniería financiera para las PYME.

(1) «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales».

3.7. Debería flexibilizarse el concepto de adicionalidad y concebirse en torno a la realización de objetivos y no proyecto por proyecto. La UE podría ser así la única fuente pública de apoyo de sus prioridades concretas vinculadas a los objetivos de Lisboa.

3.8. Debería crearse un Fondo Estructural único, organizado según un sistema de funcionamiento plurianual, pero con dotaciones orientativas y una flexibilidad que permitiese recompensar a las regiones o países que dispongan de las mejores capacidades con una reserva de eficacia general. Esta reserva permitiría elaborar también proyectos innovadores, ejecutarlos en los plazos fijados y autorizar asimismo la concesión de créditos urgentes en situaciones de gran dificultad.

3.9. El CESE considera que el debate sobre la futura política de cohesión debe iniciarse cuanto antes. Es conveniente reservar todo el tiempo necesario a fin de no restringirlo únicamente al análisis de las consideraciones financieras, en detrimento de la consideración de los componentes económicos y sociales cuyo tratamiento es fundamental en el contexto de la ampliación y la tendencia creciente hacia la mundialización. Este debate debe realizarse de manera realmente profunda y transparente, reservando un lugar central a los interlocutores de la sociedad civil.

4. Cooperación de las regiones

4.1. Existe un amplio consenso sobre la importancia de la cooperación entre regiones y sobre el valor añadido comunitario de la acción de la Unión Europea, que se reafirmó en el Consejo Europeo informal de Chalkidiki celebrado el 16 de mayo de 2003.

4.2. Habida cuenta de los efectos de la ampliación y la mundialización, la política de cohesión debe promover un desarrollo más policéntrico del espacio comunitario. Esta orientación política fundamental requiere no sólo objetivos comunes, sino también el reconocimiento de la diversidad europea. A pesar de dificultades de ejecución, se reconoce que las cooperaciones transfronterizas, transnacionales e interregionales dentro de la Unión Europea son instrumentos esenciales de integración para regiones que vivieron mucho tiempo de espaldas unas a otras. Las regiones fronterizas interiores, a menudo zonas marginadas, están encontrando una nueva dinámica mediante nuevas solidaridades y complementariedades. Después del 1 de mayo de 2004 aparecerán nuevas grandes regiones fronterizas interiores. Por lo tanto, debe prolongarse y ampliarse el programa Interreg, pero con nuevas prioridades y una reducción considerable de los métodos de gestión y una simplificación radical de los procedimientos.

4.3. No cabe duda de que la excesiva dispersión de las intervenciones en los programas anteriores ha perjudicado la eficacia, visibilidad e inteligibilidad de los programas. El CESE recomienda también una concentración de las prioridades en torno a ejes que hagan posible la aparición de regiones transfronterizas competitivas, como, por ejemplo, redes universitarias, estructuras de investigación, estructuras comunes de apoyo a las PYME, mejora de los medios de comunicación y transporte, programa común en favor del desarrollo sostenible, etc.

4.4. La cooperación fronteriza con los terceros países (incluidos los «nuevos vecinos del Este» y los terceros países mediterráneos) deberá reforzarse también desde la perspectiva de una Europa ampliada que rechace la creación de un segundo muro de Berlín. Los objetivos deben ser también crear en estas regiones fronterizas un espíritu de cooperación, favorecer el conocimiento del otro y valorizar las posibles complementariedades.

4.5. Para garantizar la aplicación efectiva de los objetivos de Lisboa, el CESE defiende los programas de intercambio de buenas prácticas que asocien a las regiones de la Unión Europea y a los agentes económicos y sociales. Podrían centrarse en los siguientes objetivos: lucha contra la exclusión, igualdad entre hombres y mujeres, aumento del nivel de empleo, difusión de la economía del conocimiento, aumento del esfuerzo de investigación, calidad de la formación, espíritu de empresa, aplicación de la Carta de las PYME.

4.6. A fin de apoyar las medidas de cooperación entre regiones, el CESE propone un método no burocrático y rechaza, por tanto, que la gestión se confíe sólo a los Estados miembros. El CESE recomienda la creación de un instrumento europeo, de acceso directo para las regiones y los operadores económicos y sociales, que permita la cofinanciación con los Estados miembros (incluso en terceros países). La gestión de este instrumento de cooperación podría confiarse a una Agencia europea especializada, encargada también de organizar encuentros para favorecer el intercambio de experiencias.

5. Conclusiones

5.1. El objetivo de la política regional de cohesión comunitaria deberá ser, mediante una reforma decisiva, aumentar la competitividad de los territorios de la Unión Europea que registran una escasa utilización de sus recursos, y no compensar las divergencias de desarrollo mediante ayudas públicas. Se trata de que la UE aporte con sus intervenciones un verdadero

valor añadido, basándose en las experiencias de resultados positivos y en la cooperación entre regiones. Este valor añadido comunitario garantizará la integración de las regiones menos desarrolladas en las políticas generales de la Unión Europea.

5.2. El CESE defiende una reforma radical de las prioridades y métodos de la política de cohesión económica y social para hacer frente a los retos de la ampliación y la economía del conocimiento. Es prioritario que la nueva política de cohesión para el período 2007-2013 sea coherente con la estrategia de

Lisboa, para hacer de la Unión Europea la economía del conocimiento más competitiva del mundo a fin de dar a todas las regiones los medios de poder participar plenamente en la misma con sus activos.

5.3. Esta reforma se articularía en torno a los temas de la competitividad y la cooperación entre las regiones. Su éxito se garantizará con nuevos métodos de gobernanza, basados en la transparencia, la simplificación de los procedimientos y una cooperación verdadera con los agentes económicos y sociales, locales y regionales.

Bruselas, 25 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social»

(2004/C 10/20)

El 23 de julio de 2002, el Sr. Michel Barnier, miembro de la Comisión Europea encargado de la política regional, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Comisión, un dictamen sobre el tema «Puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Dassis).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 25 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 66 votos a favor, 21 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Algunos hechos recientes de la más alta importancia muestran que el camino hacia la unión política seguirá siendo largo y difícil. Determinados gobiernos de países europeos parecen haber olvidado la posición unánime presentada en los años setenta y ochenta por la que la unificación europea constituía la única vía posible para los países europeos, dado que cada uno por sí solo no puede influir en acontecimientos que suceden a escala mundial.

Sin embargo, la cohesión económica y social es uno de los objetivos fundamentales de los Tratados, junto con la UEM y

la plena realización del mercado único, y ha sido confirmado por el proyecto de Constitución Europea.

Una serie de circunstancias nuevas especiales, a saber:

- la creciente globalización de los mercados,
- la ampliación de la UE y la integración en ella de los países de la Europa Central y Oriental,
- la preponderancia de la sociedad y la economía del conocimiento y
- las características sociales y políticas generales que conforman la fisonomía del siglo XXI,

exigen la búsqueda de un nuevo enfoque actualizado de la cuestión de la cohesión económica y social.

1.2. Dicho esfuerzo debería centrarse:

- en llevar a cabo un estudio detallado de las obligaciones de los Estados miembros y de la Comunidad para con la cohesión económica y social tal como se derivan del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a una aclaración lo más completa posible del significado de las disposiciones correspondientes de los Tratados;
- en enumerar y estudiar las prácticas de la Comunidad y de los Estados miembros en cuanto a la interpretación y aplicación de las disposiciones en materia de cohesión recogidas en los Tratados y la Constitución Europea cuando entre en vigor;
- en identificar las consecuencias para la cohesión económica y social de las prácticas seguidas por la Comunidad y los Estados miembros a la hora de interpretar y aplicar las disposiciones de los Tratados al respecto; y
- en determinar la necesidad eventual de modificar las prácticas seguidas hasta ahora en la interpretación y aplicación de las disposiciones de los Tratados relativas a la cohesión. Dicha modificación puede verse como un cambio de prioridades o como una integración de distintas alternativas, a la hora de organizar, planificar y aplicar cada política comunitaria específica.

1.3. El CESE ha emitido una serie de dictámenes al respecto, entre los que se cuentan un Dictamen sobre «El futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento»⁽¹⁾, en el que se amplía el examen de la problemática a las consecuencias que pueda tener para la cohesión el paso a una economía del conocimiento, y un Dictamen sobre «La estrategia de cohesión económica y social de la UE»⁽²⁾, en el que se da un peso especial al modo en que las políticas estructurales que se aplican en virtud del artículo III-111 del proyecto de Constitución pueden contribuir a reforzar la cohesión.

1.4. El presente Dictamen tiene un carácter complementario y se propone, por los motivos que se expondrán a continuación, abordar la cuestión concreta de un enfoque más detallado y una valoración, desde el punto de vista de la cohesión económica y social, de las políticas no estructurales, es decir, de las políticas basadas en el artículo III-112 del proyecto de Constitución.

2. El significado de la cohesión

2.1. Las normas y disposiciones sobre la cohesión figuran en la Parte III del proyecto de Constitución Europea, en la que se detallan y definen mejor.

2.2. Según las disposiciones del Tratado, los Estados miembros y la Unión están obligados a examinar y tomar en consideración conjuntamente también el criterio de la cohesión económica y social antes de optar por cualesquier medidas en el marco de todas las políticas y actividades comunitarias específicas. Así pues, el objetivo de potenciar la cohesión económica y social no se limita a unas políticas y actividades comunitarias específicas, sino que recorre y atraviesa todas las políticas y actividades.

2.3. Un análisis detallado permite deducir las tres conclusiones siguientes:

2.3.1. En primer lugar, en el texto de los Tratados se hace referencia a la cohesión económica y social sin incluir, sin embargo, disposiciones específicas que aclaren qué se entiende por dimensión «económica» o «social» de la cohesión. En todo caso, prevalece la idea de que los textos de los Tratados relativos a dichos aspectos no se limitan a una referencia global y de conjunto a la cohesión, sino que establecen dicha referencia en función de una doble vertiente: la económica y la social.

2.3.2. En segundo lugar, la única referencia a una concepción global y de conjunto de la cohesión (económica y social) es la disposición recogida en el artículo 158 (desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, reducción de las desigualdades regionales y del retraso de las regiones más pobres).

2.3.2.1. De no existir la disposición explícita recogida en el artículo 159 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, cabría preguntarse lo siguiente: a excepción de las políticas estructurales, las demás políticas comunitarias, antes de anunciarlas, ponerlas a punto y aplicarlas, ¿deben meterse o no en el «lecho de Procrustes» que supone su adaptación a las necesidades y a las correspondientes exigencias a que obliga el logro de la cohesión económica y social, con el consiguiente detrimento de la capacidad para beneficiarse del conjunto de ventajas que cabe esperar de la ejecución de dichas políticas? ¿Se aplicarán las restantes políticas comunitarias, salvo las estructurales, con el único objetivo de conseguir el mayor beneficio posible para el conjunto de la Comunidad que cabe esperar de su ejecución, independientemente de que una aplicación incondicional y sin excepciones de éstas agrave los desequilibrios regionales, empeore el retraso que sufren las regiones más pobres y, en definitiva, produzca divergencias regionales y nuevas desigualdades, en vez de cohesión?

⁽¹⁾ DO C 241 de 7.10.2002, p. 66.

⁽²⁾ DO C 241 de 7.10.2002, p. 151.

2.3.2.2. Sin embargo, la disposición que figura en el artículo 159 impide plantearse estos interrogantes: las restantes políticas tienen que adaptarse, en el momento de ser proyectadas y aplicadas, a las exigencias de la cohesión y, en consecuencia, no se excluye la posibilidad de que ello vaya en detrimento de la capacidad de conseguir el máximo beneficio posible para toda la Comunidad cuando dicho beneficio acaba provocando un agravamiento de las desigualdades regionales y un empeoramiento de la posición relativa que ocupan las regiones más pobres en la Comunidad.

2.3.3. En tercer lugar, sigue pendiente el interrogante, aún sin respuesta, sobre la forma en que la Comunidad ha interpretado y aplicado, hasta ahora, en su funcionamiento corriente, las disposiciones de los Tratados relativas a la cohesión. Como se analizará a continuación, son diversas las prácticas seguidas hasta ahora por la Comunidad. A la hora de programar, definir y aplicar las políticas comunitarias no estructurales, no se consideran ni se sopesan las consecuencias que puedan tener para la cohesión (y por tanto, para la reducción de las desigualdades y retrasos regionales), sino que la evaluación de sus repercusiones se limita al conjunto de la Comunidad. Ello significa que la Comunidad, a la hora de aplicar determinadas políticas comunitarias (por ejemplo, la política de competencia, de mercado interior, monetaria, etc.), asume el riesgo de empeorar las desigualdades regionales, es decir, las divergencias económicas y sociales, en vez de buscar la cohesión, y posteriormente, con la programación y aplicación de las políticas estructurales, intenta contrarrestar o limitar y reducir las consecuencias negativas de dichas políticas para la cohesión. Por tanto, en las prácticas comunitarias, la garantía de la cohesión económica y social parece derivar, en tanto que política estructural, de las restantes políticas comunitarias.

3. El enfoque combinado de la cohesión económica y social

3.1. Con el término «cohesión económica» se entiende la evaluación a nivel interregional de determinados indicadores económicos y, especialmente, de aquellos indicadores que reflejan el PIB per cápita.

3.2. Por «cohesión social» se entiende, en principio, el sistema de protección social y de previsión social que se aplica en el «modelo social europeo».

3.3. La referencia combinada de ambos conceptos en el texto del Tratado, y concretamente en los artículos 158-162, sin distinción conceptual alguna entre ambos, no puede considerarse la elección más adecuada, puesto que induce a constatar graves carencias a la hora de abordar concretamente el significado y los límites de las dos dimensiones de la cohesión.

3.4. El principal interrogante al que hay que responder tiene que ver con la aclaración de si existe una coherencia admisible (o tolerable) en el planteamiento de los dos significados (complementarios entre sí) de la cohesión. Dicho interrogante podría formularse también como una cuestión de eventual prioridad jerárquica de la cohesión económica frente a la cohesión social.

3.5. Es imperativo que el enfoque de esta cuestión se base en las disposiciones explícitas de los artículos 158 a 162 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y no en eventuales alternativas y estudios teóricos. Es decir, que debe dilucidarse si las disposiciones de los artículos 158 a 162 exigen que, de forma paralela y simultánea a la programación y aplicación del conjunto de las políticas comunitarias, se busque la cohesión, tanto económica como social, o si, por el contrario, introducen una relación jerárquica de prioridad de la cohesión económica respecto a la cohesión social.

3.6. Dado que el PIB per cápita es un valor expresado en forma de media, medir la cohesión exclusivamente mediante este valor aritmético exige que se tenga en cuenta debidamente la bien sabida problemática que plantean las medias en las mediciones estadísticas.

3.7. Por tanto, la cohesión y su consiguiente aumento o disminución no pueden estimarse en función del PIB per cápita únicamente. Es necesario contar también con otros parámetros y criterios para evaluar el alcance auténtico y exacto de la cohesión y sus alteraciones (mayor o menor convergencia o divergencia).

3.8. No obstante, esta evaluación necesaria con vistas a la confección de un indicador más representativo de la cohesión exige:

- En primer lugar, una selección de los otros parámetros, aparte del PIB, que hayan de tenerse en cuenta. El nuevo indicador del nivel de cohesión habrá de ser un indicador mixto y complejo: además del PIB, incluirá también el nivel de empleo, el nivel de desempleo, el grado de protección social, el nivel de acceso a los servicios de interés público, etc.
- En segundo lugar, habría que ver cómo sopesar la aportación de cada factor a la formación y construcción del indicador mixto y complejo para medir la cohesión.

4. Evaluación general de las repercusiones de las políticas estructurales en la cohesión económica y social

4.1. A la hora de elaborar y examinar los estudios e informes relativos a la política regional, se constata una clara vinculación entre política regional y políticas estructurales.

4.2. En cuanto a la medición de las repercusiones de las políticas estructurales, se han realizado y seguirán realizándose trabajos excelentes.

4.3. De este modo, ha sido posible enriquecer el Segundo Informe con una gran variedad de datos fiables y con un balance general de las consecuencias de las políticas estructurales para el refuerzo de la cohesión: durante el periodo 1988/1999 se logró limitar la divergencia inicial en el PIB per cápita de los cuatro países más pobres desde 32 puntos porcentuales respecto a la media del PIB comunitario (el 68 %) a un tercio, es decir, a 21 puntos porcentuales (el 79 %).

4.4. En consecuencia, en un plazo de once años (de 1988 a 1999) se ha reducido el desequilibrio entre el PIB per cápita de los cuatro Estados miembros de la cohesión y la media comunitaria correspondiente a un ritmo medio del 1 % anual.

5. Evaluación general de la contribución de las restantes políticas comunitarias a la cohesión económica y social

5.1. La afirmación realizada más arriba relativa a la vinculación de la política regional con las intervenciones estructurales nace de la constatación de que falta cualquier tipo de medición aritmética de las consecuencias de las demás políticas, aparte de las estructurales, para el refuerzo de la cohesión económica y social.

5.2. La cuestión que se plantea es cómo evaluar la experiencia acumulada con la elección de indicadores y mediciones cuantitativas en el ámbito de las intervenciones estructurales y transferirla al ámbito de las restantes políticas comunitarias.

5.3. La necesidad de aplicar el artículo 159 se hace aún más imperiosa después de la ampliación de la UE. En función de los conocidos cálculos sobre la reducción prevista del PIB comunitario per cápita en un 13 % a raíz de la adhesión a la UE de los nuevos países y, con ello, la muy probable exclusión de quince regiones europeas del objetivo 1, se verá perjudicado el funcionamiento de las políticas estructurales para el refuerzo de la cohesión económica y social en dichas regiones, que seguirán siendo pobres.

5.4. Debe evitarse que los procedimientos de refuerzo de la cohesión económica y social se debiliten en aquellas regiones que puedan encontrarse, después de la ampliación, fuera del objetivo 1. Este objetivo puede lograrse de dos maneras, no excluyentes entre sí:

5.4.1. En primer lugar, garantizando la continuidad de dichas regiones en el objetivo 1 fijando el correspondiente límite de la media del PIB comunitario por debajo del 75 %.

5.4.2. En segundo lugar, reforzando la contribución de las políticas no estructurales a la cohesión económica y social.

5.5. Se entiende que, si la opción por la primera de las maneras expuestas no es posible, la aplicación del artículo 159 y el recurso a las políticas no estructurales para reforzar la cohesión económica y social (sobre todo en las regiones europeas pobres) se convierte en un elemento especialmente crítico y adquiere, por tanto, una importancia mucho mayor para la cohesión económica y social.

6. Contradicciones a la hora de aplicar las restantes políticas comunitarias — Se procurará adaptarlas, no refutarlas

6.1. Conviene aclarar que el conjunto de disposiciones que figuran en los Tratados no permite rechazar de pleno una política comunitaria.

6.2. En realidad, no parece tener sentido, en el marco concreto de los Tratados, poner conscientemente obstáculos al funcionamiento eficaz de una política comunitaria concreta: cualquier política comunitaria puede acarrear consecuencias en parte positivas y, eventualmente, negativas (por ejemplo, se puede afirmar que la introducción de la moneda única ha tenido repercusiones negativas circunstanciales pero que, no obstante, éstas no invalidan las consecuencias en general beneficiosas de la llegada del euro).

6.3. En este sentido, cabría afirmar que las políticas comunitarias que se aplican en virtud del artículo 159 pueden (hasta un cierto nivel de certidumbre) dar pie, muy probablemente, a consecuencias y repercusiones contradictorias: además de los efectos beneficiosos para el conjunto de la UE, no se excluye que puedan constatare consecuencias adversas para regiones concretas.

6.4. Por otro lado, cabe esperar que las políticas comunitarias no estructurales presenten divergencias y, sobre todo, consecuencias en ocasiones muy distintas en las diversas regiones.

6.5. En el Segundo Informe sobre la cohesión económica y social se observa que, pese a constatarse una convergencia entre los Estados miembros, al mismo tiempo se constata también una divergencia entre las regiones europeas.

6.6. El estudio de la Comisión Europea sobre el empleo ⁽¹⁾ va más allá: desde 1950 hasta hoy pueden distinguirse tres periodos con características distintivas:

6.7. En el periodo 1950-1970 se constata una clara convergencia entre las regiones europeas tanto en renta per cápita como en productividad: las regiones más pobres alcanzan un ritmo de desarrollo de más del cuádruple que las regiones más ricas.

6.8. La imagen se invierte en los periodos siguientes (a partir de 1970), a saber:

6.8.1. En el periodo 1971-1994 (y sobre todo entre 1995 y 1999) se observa una clara ralentización de la convergencia entre regiones, con la imposibilidad para las más pobres de acercarse a las más ricas.

6.8.2. El último periodo (1994-1999) es una época de desarrollo para Europa, aunque es evidente que, a juzgar por el desarrollo observado, no todas las regiones europeas se vieron beneficiadas. Por el contrario, cabe señalar que las regiones europeas ofrecieron rendimientos divergentes en los siguientes aspectos:

- aumento del PIB per cápita (expresado en unidades de poder adquisitivo),
- productividad,
- tasa de empleo y
- nivel de desempleo.

6.9. Reviste especial importancia la constatación de que la plena realización de Europa se ve obstaculizada por las diferencias existentes entre regiones en términos de:

- capacidad productiva,
- composición de las aptitudes y especialidades profesionales de la población activa,
- especialización sectorial de los productos fabricados y
- nivel de empleo y funcionamiento del mercado de trabajo.

6.9.1. Al mismo tiempo, la ubicación geográfica de cada región influye en su capacidad de acceder a los grandes mercados y a la difusión de conocimientos.

6.9.2. Estas diferencias llevan a las regiones europeas a especializar su producción en función de los puntos fuertes concretos de cada una.

6.9.3. Sin embargo, esta especialización provoca una ulterior diversificación de las repercusiones, en relación directamente proporcional entre una y otra, de modo que los sectores cuya producción se basa en un mayor conocimiento son las que más se benefician, afrontan menos gastos y tienen mayor movilidad de trabajadores.

6.10. Por tanto, el progreso tecnológico y la persistencia de determinadas características de la economía (alto índice de desempleo, baja renta per cápita, composición sectorial de la producción) no sólo dependen de la distribución por regiones de los factores de producción y del grado de movilidad de dichos factores, sino que tienen una fuerte influencia, a su vez, en la determinación de cuáles habrán de ser los factores productivos de cada región.

6.11. Especial importancia revisten, en el estudio «Empleo 2002», las «perturbaciones asimétricas», es decir, las alteraciones en la demanda de productos concretos o en determinadas categorías laborales. Dichas alteraciones, que se caracterizan por ser un factor decisivo en la evolución de las desigualdades regionales, influyen más en determinadas regiones que en el conjunto de la UE, por estar vinculadas con las estructuras económicas de cada región.

6.12. Las regiones que se ven afectadas por dichas alteraciones funcionan en condiciones adversas y son menos productivas que las demás, sobre todo si la adaptación se lleva a cabo a un ritmo más lento; así, por ejemplo, los trabajadores con poca o ninguna especialización cuentan con menos adaptabilidad que los más especializados.

6.13. En conclusión, cabría afirmar que la estrecha interdependencia de los distintos componentes (factores ligados a la producción, especialización de la mano de obra, posición geográfica, desarrollo tecnológico, «alteraciones asimétricas») ofrece un potencial variable de una región a otra cuando se trata de crear nuevos puestos de trabajo y fomentar el ritmo de desarrollo.

6.14. El informe observa, además, que si las regiones más pobres no logran asegurarse un nivel mínimo de capacidad estratégica (capital humano, infraestructuras públicas, etc.), quedan atrapadas en situaciones de escaso crecimiento económico y no son capaces de aproximarse al nivel de las más ricas.

6.15. Por tanto, las regiones europeas están obligadas a seguir vías divergentes, de modo que la convergencia sólo se logra, en principio, dentro del marco de los «grupos de regiones» existentes, cuyos límites inferior y superior quedan fijados por los factores estratégicos de que disponen.

⁽¹⁾ *El empleo en Europa 2002*, capítulo 4.

6.16. Los esfuerzos por acortar las distancias que separan a las distintas regiones europeas resultan un requisito previo esencial para reforzar la cohesión en toda la UE, siempre que dichos esfuerzos se lleven a cabo de tal modo que impidan cualquier posibilidad de empeoramiento de las desigualdades y divergencias regionales.

6.17. No está siempre claro si la concepción, planificación y, sobre todo, aplicación de las políticas comunitarias definidas por el artículo 159 del Tratado reportarán los correspondientes beneficios a todas las regiones europeas o si, por el contrario, actuarán en favor sólo de aquellas regiones que dispongan de las infraestructuras que mejor se prestan a cosechar los beneficios derivados de la plena realización de Europa.

6.18. En el Informe «Empleo 2002», tras haber examinado las distintas características de las regiones europeas y sus mercados de trabajo, se distinguen cinco «grupos de regiones» con modelos divergentes entre sí en términos de aprovechamiento de los recursos humanos y de las competencias profesionales.

6.19. Sin embargo, más allá de las diferencias entre los modos de aprovechar los recursos humanos y las competencias profesionales, las desigualdades entre regiones europeas son tan profundas que la aplicación de las políticas comunitarias del artículo 159 produce repercusiones y consecuencias claramente divergentes en cada región o grupo de regiones.

6.20. El debate, sin embargo, no acaba aquí. A la hora de aplicar el artículo 159 del Tratado estamos obligados no sólo a detectar, sino también a medir las consecuencias positivas o negativas de la política comunitaria para la cohesión económica y social de cada región. Dicha medición, hasta ahora, no se ha llevado a cabo o, más exactamente, no se ha intentado llevar a cabo.

6.21. Así pues, cabe constatar que no basta con la afirmación genérica y bastante vaga de que la política de competencia ayuda a crear nuevos puestos de trabajo. Esta afirmación hay que basarla en estimaciones concretas de los nuevos puestos de trabajo por región, dado que con estas mediciones se comprobará si se han creado en realidad o no nuevos puestos de trabajo en determinadas regiones.

6.22. En sus dictámenes, el CESE no ha podido tampoco acompañar con datos numéricos determinadas afirmaciones, por ejemplo, cuando señala que las concentraciones han tenido consecuencias negativas para las regiones desfavorecidas.

6.23. Cabría proponer diferentes soluciones para hacer frente a este problema. Una de ellas podría ser la siguiente:

6.23.1. En primer lugar, medimos las consecuencias de una política comunitaria del artículo 159 en cada región.

6.23.2. En segundo lugar, no rechazamos en ningún caso la política comunitaria en su conjunto, aunque tenga consecuencias indeseadas para la cohesión regional.

6.23.3. En tercer lugar, aplicamos con mayor flexibilidad dicha política en una región o la introducimos de forma paulatina (durante un periodo transitorio determinado) para poder medir sus efectos.

6.23.4. En cuarto lugar, si esta aplicación flexible o gradual (de transición) de dicha política comunitaria en una o varias regiones no es posible, o no se considera eficaz, o lleva a cuestionar las consecuencias que cabe esperar de dicha política para el conjunto de la UE, seleccionamos y aplicamos en regiones concretas políticas complementarias (de tipo estructural, si procede) con el fin de eliminar o mitigar en dichas regiones las consecuencias negativas para la cohesión.

6.24. La aplicación de la solución propuesta requiere:

6.24.1. En primer lugar y como requisito previo indispensable, una medición de los efectos de la primera política comunitaria aplicada.

6.24.2. En segundo lugar, que la política complementaria destinada a eliminar las consecuencias negativas para alguna de las regiones sea eficaz, es decir, que cubra todas las consecuencias negativas constatadas.

6.25. Cabe señalar que en el Informe «Empleo 2002» se aplican determinados indicadores para medir el rendimiento de las regiones y, por ende, su capacidad para figurar entre las regiones pertenecientes a «grupos de regiones afines», es decir, a grupos de regiones con características similares y con funcionamiento y resultados convergentes.

6.25.1. El cuarto capítulo del Informe «Empleo 2002» puede constituir una ayuda muy valiosa para organizar un paquete de indicadores que permitan una estimación y presentación numérica de la eficacia con que las políticas comunitarias no estructurales refuerzan la cohesión.

7. **Correlación entre las políticas estructurales (artículo 158 del Tratado) y las demás políticas comunitarias (artículo 159 del Tratado)**

7.1. Como se ha señalado en otro lugar⁽¹⁾, los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) funcionan de tres formas:

- mejoran la infraestructura física de la economía,
- aumentan el nivel de capital humano (reforzando las competencias y la formación general de la mano de obra),
- aportan apoyo directo al sector privado subvencionando las inversiones en éste.

7.2. En los trabajos sobre las repercusiones de las políticas estructurales se ha procurado medir las consecuencias de los dos modos principales de funcionamiento de los MCA elaborando los correspondientes modelos.

7.3. A la hora de medir las repercusiones se ha constatado que las políticas estructurales contribuían de forma desigual al desarrollo —aumento del PIB per cápita— de cada uno de los cuatro países de la cohesión. Así, Grecia y Portugal se benefician más de las políticas estructurales que Irlanda y España.

7.4. Sin embargo, esos mismos trabajos demuestran también que los beneficios que Grecia y Portugal perciben del mercado único son menores que los que reciben Irlanda y España.

7.5. Por tanto, cabe preguntarse qué correlación existe entre las consecuencias de las políticas estructurales y las de las restantes políticas comunitarias.

7.6. Con el fin de llegar a una respuesta precisa a la cuestión de la correlación y los efectos combinados del mercado único y los MCA, los autores de los trabajos publicados en la *Single Market Review* señalan que hay que elegir entre una serie de hipótesis de trabajo posibles, por ejemplo:

- ¿cabe atribuir, y en qué medida, el mayor flujo de inversión extranjera directa que recibe España, por ejemplo, al funcionamiento del mercado único europeo?
- la financiación aportada a través de las políticas estructurales y los MCA ¿tiene carácter temporal o permanente?
- los mecanismos económicos que generan respuestas a largo plazo por parte de la oferta ante las ayudas de los MCA ¿son fuertes o débiles?

7.7. Se trata de preguntas difíciles a las que, hasta ahora, no se ha dado una respuesta concreta. No obstante, es urgente intentar dar respuesta a estas preguntas, en vista, sobre todo, de la ampliación.

8. **Puntos débiles concretos de las restantes políticas comunitarias en relación con la cohesión económica y social**

8.1. *Política Agrícola Común. La revisión parcial de la PAC y la cohesión económica y social*

8.1.1. La Política Agrícola Común ha sido la primera política comunitaria fundamental desde la introducción del Tratado de Roma, ha resuelto con pleno éxito la carencia de alimentos que se sufría después del final de la segunda guerra mundial y ha contribuido de forma sustancial al refuerzo de la cohesión económica y social⁽²⁾.

8.1.2. Una de las características principales de la reforma de la política agrícola común decidida el 26 de junio de 2003 es la desvinculación o la desvinculación parcial de los pagos compensatorios respecto a la producción y, concretamente, de los subsidios a los cultivos agrarios, las primas por cabeza de ganado y los pagos compensatorios a la leche a partir de 2005. La vinculación total o parcial de los pagos compensatorios con su actual base de cálculo (pago por cabeza de ganado o por hectárea) se sustituye por un sistema de concesión de subsidios a la renta de los agricultores (pago por explotación agraria). Queda a discreción de los Estados miembros decidir qué forma de desvinculación se elige.

8.1.3. El CESE señala al mismo tiempo que hay otros instrumentos de la PAC, como los que regulan la oferta de productos agrarios (régimen de cuotas, etc.), que también desempeñan una función importante. Estos instrumentos contribuyen de modo significativo a frenar el proceso de concentración de la producción agraria en las zonas más favorables. Esto va en beneficio de las explotaciones agrarias de menor tamaño y es asimismo necesario para garantizar la producción en las regiones desfavorecidas.

8.1.4. En la evaluación de la PAC y su contribución a la cohesión económica y social hay que tener en cuenta que las reformas realizadas en 1992 y 1999 introdujeron cambios decisivos. Se redujeron de modo sustancial los gastos del apoyo a los mercados y al mismo se incrementaron considerablemente las primas por hectárea o por cabeza de ganado. Como éstas constituyen una contrapartida por la disminución de los precios otorgados a los productores agrarios, no se produjo ningún cambio radical en las transferencias entre regiones o sectores de producción. Siguen existiendo discriminaciones, por ejemplo, en lo que respecta a las zonas de pastos, tal como ha objetado el CESE en repetidas ocasiones.

⁽¹⁾ *The Single Market Review* — Subseries VI: Vol. 2 «The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal».

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Revisión intermedia de la Política Agrícola Común, DO C 85 de 8.4.2003, p. 76.

8.1.5. Con la reforma emprendida en el marco de la Agenda 2000, las diversas medidas de acompañamiento la política de mercados quedaron reunidas en el programa de política de desarrollo del espacio rural, el denominado «segundo pilar». En diversos dictámenes, el Comité se ha pronunciado a favor del nuevo elemento central de la PAC, por considerar que puede contribuir en gran medida a garantizar la multifuncionalidad de la agricultura europea y la capacidad de funcionamiento del medio rural. En consecuencia, el Comité se ha pronunciado también reiteradamente a favor de aumentar la dotación financiera del segundo pilar.

8.1.6. En su dictamen de 14 de mayo de 2004 sobre la reforma de la PAC ⁽¹⁾, el Comité subrayó en particular la necesidad de que en las próximas etapas de la reforma se tengan en cuenta también las repercusiones en la cohesión económica y social. El grado en que esto se lleve realmente a cabo dependerá en gran medida de la aplicación de las medidas de reforma por parte de los Estados miembros.

8.1.7. Dado que las medidas del segundo pilar desempeñan una función importante para la cohesión económica y social en el medio rural, la redistribución de los recursos prevista con arreglo a la denominada «modulación» no bastará para responder plenamente a las exigencias reales. En consecuencia, en su reciente dictamen de 14 de mayo de 2003, el Comité se pronunció a favor de movilizar recursos adicionales para el desarrollo rural.

8.1.8. Este refuerzo de la cohesión, que se espera más eficaz, gracias a la nueva PAC, tendrá que medirse en cifras y por región, de conformidad con el artículo 159 del Tratado.

8.2. Política económica: Pacto de Estabilidad y Crecimiento — Introducción de la moneda única

8.2.1. En el Segundo Informe sobre la cohesión económica y social (Síntesis, segunda parte) se señala que para mantener tasas elevadas de crecimiento en las regiones menos desarrolladas de la Unión, es necesario asociar las políticas estructurales (es decir, las políticas del artículo 158) con políticas macroeconómicas que aseguren su estabilidad financiera (es decir, con las políticas correspondientes al artículo 159).

8.2.2. En esa misma parte del texto, y con el fin de argumentar que la convergencia nominal se vio acompañada de una convergencia real, se señala que la importante reducción de la inflación en la década de 1990 fue en paralelo con un aumento del PIB (superior a la media europea para los cuatro países de la cohesión en la segunda mitad de la década).

8.2.3. A pesar de lo bien fundado, en principio, de esta argumentación, se le podría contraponer el punto de vista de que faltan datos que midan la posible repercusión de los criterios de convergencia en el aumento del PIB nacional per cápita.

8.2.4. Podría remediarse esta carencia estableciendo indicadores que midan factores económicos concretos, y concretamente:

- un indicador para medir la disminución de la demanda como consecuencia de la vigencia continuada del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- un indicador para medir las repercusiones en el rendimiento económico provocadas por dicha disminución de la demanda;
- un indicador para medir las repercusiones en las inversiones económicas provocadas por dicha disminución de la demanda;
- un indicador para medir las consecuencias de una menor productividad en la reducción de los puestos de trabajo y en el aumento del desempleo;
- un indicador que exprese aritméticamente la vinculación entre la reducción de la demanda y la pérdida de puestos de trabajo y el aumento del desempleo;
- un indicador que exprese aritméticamente la vinculación entre la tasa de desempleo y la consiguiente evolución (positiva o negativa) de los salarios y jornales (la introducción de este indicador requeriría una aceptación previa del principio de que cualquier subida o bajada salarial debe vincularse con la correspondiente variación, inversamente proporcional y siempre cuantificada, de los indicadores del empleo y el desempleo).

8.2.5. En el mismo capítulo del Segundo Informe sobre política económica y social se aduce, de forma general y abstracta, que la introducción de la moneda única europea ha contenido la inflación y reforzado la estabilidad, con consecuencias favorables, por tanto, para la cohesión, pero no se dan cifras para fundamentar estas afirmaciones. Convendría que la Comisión realizara un estudio cuantitativo al respecto.

8.2.6. Por el contrario, el enfoque correcto de la cuestión exige seleccionar y elaborar una serie de indicadores numéricos que midan, por ejemplo:

- la correlación entre la inflación y las correspondientes variaciones regionales del PIB per cápita,
- la correlación entre la inflación (o el PIB per cápita) y las correspondientes variaciones regionales del empleo, el desempleo y la pobreza.

(1) COM(2003) 23 final — 2003/0006+0007 (CNS).

8.2.7. Los recientes debates sobre la necesidad de cambiar gradualmente la orientación de las prioridades financieras pasando del criterio del déficit al de la deuda pública no pueden limitarse a una mera expresión de puntos de vista o reducirse a opciones políticas poco fundadas. Por el contrario, el requisito para tomar las decisiones políticas adecuadas es siempre una estimación previa de las repercusiones que hayan de tener dichas decisiones.

8.2.7.1. Así pues, en el caso de las repercusiones del Pacto de Estabilidad y, concretamente, de la aplicación de determinados criterios (déficit y deuda), previamente hay que preocuparse por llevar a cabo una valoración cuantitativa de las consecuencias que ha tenido hasta hoy la prioridad del primer criterio (el déficit), junto con una evaluación de las consecuencias que se esperaba que dicho criterio tuviera, en función de la coyuntura económica actual, para la cohesión económica y social.

8.2.7.2. Por otro lado, habría que evaluar conjuntamente el paso al criterio de la deuda pública como prioritario y las consecuencias de dicho paso para la cohesión social.

8.2.8. Es conveniente señalar que el objeto de las mediciones y estimaciones propuestas más arriba no puede limitarse a ser el alcance general de la recuperación, sino un desglose detallado en porcentajes del desarrollo de cada región, con especial atención al desarrollo de las regiones más pobres.

8.3. Política de competencia

8.3.1. En el Segundo Informe sobre cohesión económica y social se hace una alusión clara a las consecuencias de las políticas nacionales en el aumento de las desigualdades, con el fin evidente de señalar la vinculación necesaria entre las políticas nacionales y las comunitarias y evitar el fomento de las divergencias dentro de los Estados miembros.

8.3.2. En realidad, en el segundo párrafo de la página XI del documento se distingue entre las disparidades entre Estados y las disparidades entre regiones y se constata que las segundas han disminuido algo menos, en parte porque han aumentado las divergencias dentro de algunos Estados miembros.

8.3.3. Las políticas nacionales de desarrollo que se aplican por medio de leyes nacionales específicas en función de las características y necesidades de cada país incluyen paquetes de ayudas al desarrollo vinculadas a diversos incentivos al desarrollo.

8.3.4. Dichos incentivos pueden consistir en:

- exenciones y reducciones fiscales,
- facilidades de préstamo, a interés reducido o no,

- concesión de subvenciones a fondo perdido, o
- diversas combinaciones de ayudas y medidas fiscales, préstamos y subvenciones.

8.3.5. Además de contribuir al desarrollo de las regiones más pobres de cada Estado miembro, las medidas y ayudas concretas de desarrollo también deben tener como objetivo:

- el fomento del empleo y
- el refuerzo de los puntos fuertes del país.

8.3.6. Cabe señalar que cada uno de estos paquetes de ayudas al desarrollo se somete siempre a la aprobación de las autoridades de la UE, con el fin de garantizar que no se han infringido, en mayor o menor medida, las políticas comunitarias. Sin embargo, este objetivo de adecuación a la legislación comunitaria no incluye una evaluación previa de las consecuencias de dicha legislación para el refuerzo de la cohesión económica y social.

8.3.7. Además, habría que modificar las prácticas seguidas hasta ahora y procurar:

- una evaluación previa cuantificada de las consecuencias, positivas o negativas, de la aplicación de los paquetes nacionales de incentivos al desarrollo en lo que respecta a los objetivos de las normas comunitarias relativas al refuerzo de la cohesión y
- una diferenciación correctora al respecto para que, a la hora de aplicar las políticas nacionales correspondientes, se eviten aquellas opciones que empeoren las divergencias o no fomenten la cohesión.

8.3.8. Al mismo tiempo, conviene señalar que, en muchos casos, las ayudas concedidas a una empresa o un sector determinado constituyen, en realidad, ayudas a una región concreta, por lo que al suspender o no conceder una ayuda a una empresa se acaba por empeorar las desigualdades económicas y sociales de la región correspondiente.

8.4. Política comercial — Mercado interior

8.4.1. La estrategia de mercado interior aprobada por el Consejo de Helsinki reviste especial importancia, dado que permite una revisión y mejora permanentes del funcionamiento del mercado interior.

8.4.2. En el marco de dicha revisión, cabría investigar si se logra aplicar indicadores concretos y preseleccionados para la evaluación comparativa de cuestiones relativas a las desigualdades regionales.

8.4.3. Esta investigación permitirá ver con detalle el alcance de los objetivos de la cohesión.

8.5. Política de transportes

8.5.1. La política de transportes constituye uno de los factores básicos de desarrollo de las regiones periféricas de la UE. La inexistencia, en muchas regiones, de conexiones interregionales (por vía terrestre, aérea o marítima) supone una fuerte desventaja para su desarrollo. La liberalización de los transportes no sólo no ha mejorado la situación de las regiones periféricas, sino que, en algunas de ellas, se corre el riesgo de que queden económicamente aisladas.

8.6. Política de educación y formación profesional

8.6.1. Las aptitudes y conocimientos profesionales que ha consolidado la mano de obra de una región en correlación también con el tipo de empleo se consideran «variables clave» respecto a la capacidad competitiva de cada región, sobre todo a la luz de la estrategia de Lisboa (1).

8.6.2. Por otro lado, en el Consejo Europeo de Niza se hizo hincapié en que conseguir el objetivo del pleno empleo implica políticas ambiciosas de aumento de la tasa de empleo y de reducción de las desigualdades regionales.

8.6.3. Concretamente, el Consejo Europeo de Niza señaló la dimensión local y regional de la estrategia para el empleo, que requiere un planteamiento a todos los niveles (incluido el comunitario), con políticas diversas y específicas, en contenido y objetivos, para cada región, como requisito previo para el logro de los objetivos de Lisboa y el refuerzo de la cohesión de las regiones europeas.

8.6.4. La valoración de estas observaciones del Consejo Europeo requiere un examen y un análisis detallado de las especializaciones y capacidades profesionales existentes en cada región en relación con la demanda, así como el desarrollo de los necesarios mecanismos de refuerzo de las regiones desfavorecidas, de modo que éstas puedan cubrir sus carencias de cualificación laboral al ritmo requerido en función de su capacidad productiva.

9. Conclusiones

9.1. Aunque la situación económica y, en general, el nivel de vida de los habitantes de las regiones de la UE ha ido mejorando en las dos últimas décadas, en muchos casos las desigualdades se han mantenido o incluso agravado.

9.2. Para ser eficaz respecto a la cohesión económica y social, la política regional europea tiene que tener un carácter

horizontal, de modo que todas las políticas de la UE tengan en cuenta sus consecuencias para el desarrollo de las regiones.

9.3. Sin querer minimizar el papel de las restantes políticas comunitarias, estimamos que habría que revisar las disposiciones de las políticas de transportes y competencia en materia de ayudas estatales al desarrollo regional. Teniendo en cuenta que no existe aún una política fiscal común, las políticas fiscales nacionales tendrían que tener muy en cuenta la dimensión regional con vistas a potenciar la cohesión sin desatender la política de competencia.

9.4. Las desigualdades de renta van siempre acompañadas de otras desigualdades y divergencias que no afectan únicamente a las rentas y que empeoran aún más la situación de las regiones más pobres. Conviene recordar que en el Segundo Informe sobre la cohesión económica y social (pág. XI) se señala expresamente que el menor PIB per cápita está asociado con:

- un menor producto por persona empleada,
- menores niveles de educación y formación,
- una menor actividad de investigación y desarrollo y de innovación,
- una introducción más lenta de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

9.5. Se impone asimismo la detección y localización de los puntos débiles de las políticas comunitarias del artículo 159 (es decir, de todas las demás políticas excepto las estructurales) en relación con una cuantificación en cifras de las repercusiones de éstas en la cohesión económica y social.

9.6. Proponemos que se defina un procedimiento de medición de las repercusiones de las políticas del artículo 159 para la cohesión económica y social y, concretamente, para el nivel de PIB per cápita, empleo, desempleo y pobreza en cada región (dicho procedimiento se aplica ya a las políticas estructurales del artículo 158).

9.7. Es necesario llevar a cabo un estudio específico sobre la elaboración de un conjunto de indicadores que midan, antes y después de su aplicación, la eficacia de las restantes políticas, similar al que se aplica para medir la eficacia de las políticas estructurales (2), con la salvedad de que los indicadores que se elijan no podrán ser aplicables a todas las políticas en general, sino que conviene que sean específicos para cada política concreta.

(1) Empleo 2002, capítulo 4.

(2) Comisión Europea — DG XVI: «Nuevo periodo de programación 2000-2006: documentos de trabajo metodológicos. N.º 3: Indicadores de seguimiento y evaluación: una metodología indicativa».

9.8. La creación de un procedimiento de medición de las repercusiones también de las políticas del artículo 159 y la realización de un estudio específico sobre la elaboración de un conjunto de indicadores que midan la eficacia de estas políticas debe hacerse en las circunstancias previstas en el «Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social», concretamente:

- en el marco de la obligación de la Comisión de ampliar ulteriormente la cuestión de la continuidad y coherencia entre las políticas comunitarias con el fin de garantizar la necesaria compatibilidad entre el conjunto de políticas del nuevo periodo de programación (2007-2013) y el objetivo de la cohesión económica y social,
- procurando respetar el plazo de aplicación de los nuevos instrumentos legislativos antes de finales de 2005, de modo que el año 2006 se pueda dedicar a negociar con los Estados miembros y las regiones la programación del periodo 2007-2013 ⁽¹⁾.

9.9. Hay que procurar introducir un procedimiento de revisión y evaluación trienal de las repercusiones del Pacto de Estabilidad tanto en el conjunto de la UE como en la economía de parte de las regiones europeas. Uno de los objetivos de dicha evaluación ha de ser la revisión, oportuna y eficaz, y

(1) Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social, COM(2003) 34 final de 30.1.2003: III — Los principales temas de debate sobre la política de cohesión futura. Otros aspectos: La contribución de las demás políticas, y IV — Etapas futuras.

Bruselas, 25 de septiembre de 2003.

siempre en correlación con la evolución seguida por la economía real a nivel comunitario y regional, de las previsiones y compromisos que impone el Pacto de Estabilidad a las economías nacionales, con el fin de evitar eventuales regresiones, impedir que se refuercen ulteriormente los periodos de recesión a nivel comunitario y disminuir los riesgos de empeoramiento de la cohesión a nivel regional.

9.10. La combinación y vinculación de las políticas comunitarias no estructurales, sobre todo la económica, con los objetivos de la cohesión es una cuestión bastante compleja, que requiere un estudio en profundidad y en la que, en todo caso, hay que evitar toda simplificación excesiva.

9.11. En 1999 los recursos comunitarios que se destinaron al fomento de la cohesión equivalieron al 0,45 % del PIB comunitario. Es indudable que el grado de cohesión de las regiones de la UE de los Quince ha aumentado. No obstante, desde la perspectiva de la ampliación a diez nuevos Estado miembros, el CESE opina que es preciso prestar atención tanto al nivel como a la aplicación adecuada del conjunto de los recursos necesarios para seguir mejorando la cohesión.

9.12. En el marco de sus competencias, el CESE podría profundizar ulteriormente en esta cuestión e intentar dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- cuáles son las políticas comunitarias que contribuyen a la cohesión;
- de qué forma puede garantizarse una óptima cohesión económica y social en el territorio de la Unión Europea.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes fueron sometidas a votación y rechazadas en el transcurso de los debates (apartado 3 del artículo 54 del Reglamento Interno):

Punto 6.21

Modifíquese el punto 6.21 como sigue:

«Así pues, cabe constatar que no basta con la afirmación genérica y bastante vaga de que la política de competencia ayuda a crear nuevos puestos de trabajo en todas las regiones (Segundo Informe sobre la Cohesión). Esta afirmación hay que basarla en evaluaciones periódicas del impacto de la política de competencia en el empleo estimaciones concretas de los nuevos puestos de trabajo por región, dado que con estas mediciones se comprobará si se han creado en realidad o no nuevos puestos de trabajo en determinadas regiones.».

Exposición de motivos

Se trata de descartar la expectativa poco realista de que el impacto de la política de competencia puede medirse fácilmente en términos de puestos de trabajo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 28, votos en contra: 53, abstenciones: 6.

Puntos 6.24, 6.24.1, 6.24.2

Suprimanse estos puntos.

Exposición de motivos

Se trata de no crear falsas expectativas considerando esos requisitos como propuestas prácticas. El principio se expone someramente en el punto 6.23.4.

Resultado de la votación

Votos a favor: 31, votos en contra: 49, abstenciones: 9.

Punto 8.2.3

Sustituir el punto 8.2.3 con el texto siguiente:

«Por consiguiente, parecería conveniente estudiar con mayor grado de detalle el impacto de la introducción de la moneda única y la vigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre la evolución económica de las regiones europeas.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 38, votos en contra: 52, abstenciones: 3.

Punto 8.2.4

Suprimir el punto 8.2.4.

Exposición de motivos

En este punto, la relación con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento está demasiado simplificada y la búsqueda de indicadores económicos en la secuencia indicada sería poco realista.

Este punto establece a priori unas relaciones causa efecto muy discutibles. Además, propone una metodología concreta —la creación de ciertos «indicadores» aritméticos— que puede no ser la más adecuada frente a otros métodos, como encuestas, «check lists», o múltiples tipos de modelos econométricos. No parece razonable pedir a los Servicios Técnicos de la Comisión que realicen un estudio y decirles, además, la metodología que deben utilizar.

Resultado de la votación

Votos a favor: 39, votos en contra: 48, abstenciones: 2.

Punto 8.2.6

Suprímase el punto 8.2.6.

Exposición de motivos

Una relación que puede ser significativa sería entre la estabilidad de la moneda única y su impacto en la cohesión. Las referencias a la causalidad de la inflación no parecen apropiadas.

Corresponde a los Servicios Técnicos de la Comisión el determinar la metodología a utilizarse.

Resultado de la votación

Votos a favor: 37, votos en contra: 52, abstenciones: 4.

Punto 8.3.7

Suprímase el primer guión del punto 8.3.7.

Exposición de motivos

Resultaría difícil o incluso imposible llevar a cabo tal evaluación. Los posibles beneficios se verían superados por los costes y las dificultades conceptuales de la misma tanto retrospectivamente como de manera anticipada.

Resultado de la votación

Votos a favor: 31, votos en contra: 53, abstenciones: 2.

Punto 8.3.8 (indicado como 8.3.2. en la enmienda)

Suprimir el punto 8.3.2.

Exposición de motivos

Atenta contra la igualdad de oportunidades en el Mercado Único.

Resultado de la votación

Votos a favor: 23, votos en contra: 58, abstenciones: 4.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas — Enfoque global»

(2004/C 10/21)

Los días 22 y 23 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas — Enfoque global».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCTI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. van Iersel; coponente: Sr. Varea Nieto).

En su 402º Pleno (sesión del 25 de septiembre de 2003), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 53 votos a favor y 1 voto en contra el presente Dictamen.

1. Introducción y objetivos

1.1. Cuando se aproximaba la fecha de expiración del Tratado CECA, los Estados miembros pidieron a la Comisión Europea que presentase sus ideas sobre el futuro del diálogo estructurado ⁽¹⁾. Se propuso la creación de una estructura en el seno del CESE ⁽²⁾ dotada de un mandato que no se limitara al carbón y al acero, sino que abarcara todos los aspectos relacionados con las transformaciones industriales, sobre todo en vista de la ampliación ⁽³⁾.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales se creó por decisión del Pleno del CESE de 24 de octubre de 2002. Dicha decisión reconoce el enriquecimiento y valor añadido que la CCTI puede aportar al CESE. La CCTI está integrada por 24 miembros del CESE y 30 delegados externos, pertenecientes en principio al antiguo Comité Consultivo de la CECA. Posteriormente, los miembros podrán proceder de otros sectores.

1.2. La creación de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales abre nuevas vías: ahora será posible examinar las cuestiones relativas a las transformaciones industriales en toda su complejidad, tanto desde el punto de vista económico y social como en lo que atañe a la protección del medio ambiente o al desarrollo sostenible, con especial atención a los problemas que afrontan los futuros Estados miembros.

1.3. El antiguo Comité Consultivo de la CECA realizó un trabajo muy positivo para los sectores en cuestión. En la historia de la integración europea ha sido un ejemplo de concertación entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas y de responsabilidad comunitaria para el desarrollo de estos sectores aplicando una forma específica de política industrial. Algunos resultados significativos de la consulta permanente han sido los siguientes:

- análisis común de los mercados y sus condiciones a lo largo de los años, con los consiguientes procesos de reestructuración;
- programas para las regiones especialmente afectadas por una reestructuración inevitable;
- programas comunitarios de I+D (en parte, la financiación actual procede de la devolución de préstamos a empresas para viviendas de los trabajadores);

⁽¹⁾ Consejo de Industria de 18 de mayo de 2000.

⁽²⁾ Comunicación de 27 de septiembre de 2000 (COM(2000) 588 final).

⁽³⁾ A la vez que este dictamen, la CCTI está elaborando un Dictamen sobre la «Reestructuración de la industria pesada en los países de la ampliación».

- programas comunitarios de formación;
- programas (financieros) para la reestructuración de los sectores del carbón y el acero;
- un elevado número de dictámenes sobre temas diversos referidos, sobre todo, a la política comercial y a las disposiciones de las administraciones públicas en materia de ayudas estatales a estos sectores;
- otros logros concretos (comités conjuntos para la armonización de las condiciones de trabajo, que más tarde dieron lugar al establecimiento de un comité para el diálogo social en el sector del carbón y que, en el futuro, podría crearse también para el del acero);
- lanzamiento de programas sociales (subsidijs de desempleo y jubilaciones anticipadas).

La suma de todas estas medidas ha creado una industria siderúrgica sumamente competitiva y una rentable exportación de la tecnología y los conocimientos técnicos europeos en el sector de la minería.

1.4. Se ha considerado necesario también un acompañamiento en materia de reconversión y ordenación territorial en las regiones más afectadas. Los programas financieros de reestructuración se financiaron con los Fondos Estructurales, mediante programas específicos para las regiones afectadas: Rechar I (1990-1993), Rechar II (1994-1999), Resider I (1988-1993) y Resider II (1994-1999). Estos programas pusieron en marcha medidas sociales y se centraron especialmente en la mejora de las infraestructuras locales y regionales, con lo que se facilitó el acceso de nuevas empresas y se limpiaron las zonas contaminadas por la industria siderúrgica y del carbón.

1.5. Con la expiración del Tratado CECA desapareció esta forma específica de consulta del Comité Consultivo de la CECA y en su lugar se creó la CCTI. Las experiencias del pasado siguen conservando su valor, pero las circunstancias de las transformaciones industriales han cambiado. Habrá que afinar los instrumentos de consulta a la vista de la estrategia de Lisboa con el fin de hacer compatible el desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial con la competitividad. Además de los objetivos generales de política industrial, estos aspectos exigirán también un enfoque por sectores.

1.6. El objeto del presente dictamen es destacar el papel de la CCTI a la hora de fomentar un diálogo directo con todas las partes afectadas por las transformaciones industriales en el que se aplicarán las enseñanzas de la reestructuración de los sectores del carbón y el acero a otros cambios industriales. Este dictamen es el primero de una serie.

1.7. El CESE considera que los futuros trabajos de la CCTI deberían centrarse en:

- analizar las transformaciones industriales y sus causas desde el punto de vista económico, social, territorial y

medioambiental, y valorar su impacto en los sectores, las empresas, la mano de obra, los territorios y el medio ambiente;

- buscar planteamientos comunes positivos de anticipación y gestión del cambio industrial y analizar la forma en la que la UE y los Estados miembros pueden mejorar la competitividad y el bienestar de las empresas, favoreciendo el diálogo social y la cooperación entre todos los actores afectados;
- buscar planteamientos comunes que favorezcan un desarrollo sostenible y una mejora de la cohesión social y territorial, con el fin de dar ímpetu a la estrategia de Lisboa, y fomentar un marco y unas condiciones para que las transformaciones industriales sean compatibles a la vez con la necesidad de competitividad de las empresas y con la cohesión económica, social y territorial;
- fomentar la coordinación y la coherencia de las acciones comunitarias en relación con las grandes transformaciones industriales en el contexto de la ampliación: investigación, economía, competencia, dimensión social y regional, medio ambiente, transporte, etc.

2. Las transformaciones industriales y los factores que las impulsan

2.1. Concepto de trabajo

2.1.1. Las transformaciones en el sector industrial europeo se han abordado a menudo desde el punto de vista de la reestructuración. Pero, en realidad, se trata de un concepto mucho más dinámico. Por una parte engloba un proceso evolutivo permanente de la empresa (creación, desarrollo, diversificación, transformación) pero, por otra parte, el mundo empresarial está estrechamente vinculado al entorno político y social europeo en el que evoluciona, el cual, a su vez, influye también en los procesos de transformaciones industriales.

Los cambios industriales se realizan fundamentalmente de dos maneras: mediante la acción drástica y a través de la adaptación evolutiva. Cabe también una segunda distinción entre el cambio reactivo, impuesto por las circunstancias, y el cambio proactivo, cuando la necesidad de cambio no es imperiosa ni evidente, pero se decide ⁽¹⁾.

Hoy en día, es importante centrarse en el concepto proactivo de los cambios desde el punto de vista de una mejor anticipación y gestión de las repercusiones económicas, sociales, organizativas y medioambientales de las transformaciones industriales.

⁽¹⁾ Los motivos del cambio son varios. A este respecto, véase:

- C.K. Prahalad y G. Hamel, «Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?», *Strategic Management Journal*, vol. 15, 1994.
- J. López e I. Leal, *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*, Barcelona, Gestión 2000, 2002.

2.1.2. Las reestructuraciones han sido un fenómeno constante en la era industrial y especialmente a partir de la década de los 70 en sectores como la siderurgia, la minería, el sector textil y los astilleros. Hasta una época reciente, las consecuencias económicas y sociales eran objeto de un tratamiento específico.

2.1.3. Hoy en día, las empresas se ven sometidas a un ritmo de cambio rápido vinculado a unos mercados cada vez más abiertos, caracterizados por unos medios de comunicación y transportes desarrollados, tecnologías y aplicaciones tecnológicas avanzadas y una competencia cada vez más intensa y renovada, además de unos accionistas exigentes, todo ello en el marco de una posición de mercado siempre disputada. Por este motivo, además de sus propios mecanismos de evolución en el tiempo y de su organización humana, financiera y tecnológica, las empresas aplican otras formas de adaptación más rápida. Las reestructuraciones han adquirido un carácter más radical, complejo y amplio tanto en el tiempo como en el espacio, sobre todo mediante el recurso a la contratación externa, y afectan a todos los sectores industriales y servicios y a varios tipos de asalariados y de regiones.

2.1.4. La reciente utilización del término transformaciones industriales refleja este cambio de naturaleza de los fenómenos de adaptación empresarial⁽¹⁾ y abarca «todo el conjunto de cambios que afectan a las empresas, a su organización, empleo, competencias e implantación local». Los cambios afectan también al entorno empresarial.

2.2. El contexto de las transformaciones industriales

Las transformaciones industriales están impulsadas por una serie de factores. Algunos de ellos, especialmente relevantes, se tratan a continuación.

2.2.1. La globalización

2.2.1.1. A pesar de la ralentización económica actual, las transformaciones industriales tienen lugar en un mundo que se caracteriza cada vez más por la internacionalización de los mercados (OMC). Cabe constatar una interacción clara entre el comercio internacional y las transformaciones industriales.

2.2.1.2. Todas las grandes regiones del mundo se encuentran en la misma vía de evolución, pero se diferencian por el grado de adaptación de sus estructuras económicas y sociales a este proceso. La industria europea tiene que hacer frente a la competencia mundial en términos de productividad. Responde a desafíos como la competencia económica y tecnológica de Estados Unidos (en ocasiones desleal)⁽²⁾ y al rápido desarrollo,

particularmente de la alta tecnología, en Asia e incluso en Latinoamérica. También tiene que hacer frente a prácticas de competencia desleal que no siempre respetan las normas de la OMC.

2.2.1.3. Al mismo tiempo, la inversión y la actividad se desplazan a países con costes bajos (mano de obra, energía, etc.), acceso directo al mercado y un elevado nivel de capacitación profesional y tecnológica, donde las normas medioambientales, fiscales, etc. son a menudo menos exigentes. Esta deslocalización de la actividad fuera de la UE tiene, en algunos casos, una repercusión negativa sobre el empleo comunitario y puede afectar gravemente a algunas regiones europeas.

Esta tendencia va acompañada en general de la creación de procesos tecnológicos más avanzados en países con costes elevados, lo que en muchos casos es beneficioso para el desarrollo de nuevos sectores de actividad y para aumentar la capacitación del personal de las empresas.

2.2.1.4. Ante el aumento de los conocimientos y la innovación tecnológica, y como consecuencia de la liberalización de los mercados de capitales, las inversiones a escala mundial no se limitan a empresas grandes y multinacionales. También las empresas medianas e incluso las pequeñas empresas, especialmente aquellas con un alto valor añadido tecnológico, están cada vez menos vinculadas a un lugar o país de implantación determinado. Además, la externalización y la conexión en red contribuyen igualmente a una diversificación a nivel mundial de las inversiones y a interacciones e imbricaciones internacionales.

2.2.2. El mercado único europeo: legislación y aplicación

2.2.2.1. En Europa, la realización del mercado único ocupa un lugar central en la construcción comunitaria y, como parte integrante del proceso de globalización, provoca una fuerte integración de las economías y empresas europeas.

La integración económica se refleja no sólo en el comercio, sino también en el desarrollo de fusiones y adquisiciones, algunas de dimensión comunitaria⁽³⁾. La tendencia a largo plazo indica un claro aumento de este fenómeno.

2.2.2.2. El final de los años noventa se caracterizó por un fuerte crecimiento económico. La combinación de crecimiento económico y UEM reforzó la competitividad del sector empresarial europeo. Pero seguían existiendo carencias en la dinámica económica y social y en la adquisición de conocimientos en Europa. Por ello, el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, adoptó un nuevo objetivo estratégico que pretendía hacer de la Unión Europea antes de 2010 «la economía del

(1) Véase F. Aggeri y F. Pallez, «Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles», Cahiers de recherche du centre de gestion scientifique n° 20, École des mines de Paris, 2002, o Bernard Brunhes consultants, «La gestion des crises industrielles locales en Europe», Cahiers, n° 6, 2000.

(2) Por ejemplo, la aplicación de la sección 201, que aumenta los derechos de aduana sobre determinados aceros planos a partir de marzo de 2002, o la ley fiscal «Foreign Sales Corporations», condenada por la OMC, por la que determinadas empresas pueden percibir ayudas a la exportación.

(3) En 1991 hubo 8 239 fusiones y adquisiciones que afectaron a empresas de la UE. La cifra aumentó a 12 796 en 1999. Fuente: «Mergers and acquisitions», European Economy, Supplement A., Economic trends n° 5/6.2000. Oficina de Publicaciones Oficiales de la UE.

conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y mayor cohesión social». El objetivo era la creación de la economía más competitiva del mundo en un marco económico más estable.

2.2.2.3. En parte como consecuencia de la crisis en los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación y de las pérdidas substanciales en las bolsas internacionales, Europa sufre ahora tasas bajas de crecimiento, inseguridad económica generalizada y falta de confianza entre las empresas y los consumidores, menos inversiones y destrucción de empleo en diversos sectores económicos.

2.2.2.4. La Comisión Europea y el Consejo Europeo han decidido seguir apoyando la creación de un entorno favorable a las transformaciones industriales en todos sus aspectos. Más concretamente, en las cumbres de Gotemburgo, Cardiff y Barcelona se detallaron las intenciones de la estrategia de Lisboa. En 2003 la Cumbre de primavera de Bruselas se centró en cuatro ámbitos prioritarios, estrechamente vinculados a las transformaciones industriales:

- la innovación y el espíritu de empresa;
- creación de un Grupo operativo para el empleo;
- refuerzo del mercado interior: el Consejo de Competitividad ha sido confirmado;
- protección medioambiental para el crecimiento y el empleo.

2.2.2.5. En sus extensas conclusiones, el Consejo subrayaba una vez más la necesidad de realizar la visión de la UE de una sociedad basada en el conocimiento y «volver a colocar el fomento de la competitividad en el centro de atención». El Consejo Europeo formulaba objetivos como la rápida aplicación del Plan de acción «Simplificación y mejora del marco regulador» y una evaluación global del impacto de las principales propuestas legislativas comunitarias en el ámbito económico y social (entre otras medidas, con una consulta sistemática con los interlocutores sociales).

2.2.2.6. El Consejo Europeo también hace referencia en sus conclusiones a sectores específicos, como las Directivas sobre electricidad y gas, el sector de los transportes, el Plan de acción sobre servicios financieros, la I+D en la adquisición de material de defensa, la política espacial europea, la sociedad de la información y la biotecnología. Pide que se preste especial atención a la calidad y accesibilidad de los servicios de interés general, teniendo en cuenta la legislación comunitaria en materia de ayudas estatales y competencia ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La Comisión Europea acaba de publicar un Libro Verde sobre los servicios de interés general (COM(2003) 270 final de 21.5.2003).

2.2.2.7. El 7 de mayo de 2003, en línea con las conclusiones de la Cumbre de primavera, la Comisión Europea presentó un plan de diez puntos para que Europa sea más próspera e insistía, entre otros aspectos, en la aplicación de la legislación. El CESE lamenta que, mientras el Consejo Europeo desarrolla cada vez más políticas comunitarias, hasta hace poco ha sido muy escasa la atención prestada a su aplicación práctica, tan importante para las transformaciones industriales y, sobre todo, para el Estado de Derecho en Europa en particular.

2.2.2.8. En este plan de diez puntos, la Comisión aboga acertadamente por un nuevo consenso y una nueva determinación, pues considera que se está desperdiciando gran parte del potencial del mercado interior, dado que aumenta el número de infracciones. El objetivo consiste en reducir un 50 % como mínimo el número de infracciones relativas al mercado interior antes de 2006 ⁽²⁾.

2.2.2.9. El Comisario Liikanen propuso también enfoques por sectores, cuando el 29 de enero manifestó que: «[...] aunque la dimensión horizontal seguirá siendo de fundamental importancia, hay que examinar atentamente las repercusiones para el sector industrial, especialmente para quienes se enfrentan con retos especiales, e introducir, cuando sea posible, las adaptaciones necesarias para hacer frente a situaciones específicas».

2.2.2.10. El CESE respalda las orientaciones aportadas por la Comunicación de la Comisión sobre «La política industrial en la Europa ampliada», pero considera también que debe subrayarse la necesidad de políticas sectoriales, que pueden resultar especialmente útiles en el marco de las transformaciones económicas de los países candidatos. Debe tenerse en cuenta que en estos momentos no existe un diálogo social sectorial en estos países.

2.2.2.11. La intervención estatal directa en la industria se ha reducido, aunque es necesario disminuir aún más las ayudas estatales, pues de esta manera se fomentan unas condiciones equitativas en los sectores afectados a nivel europeo.

⁽²⁾ El número de casos de infracción pendientes ha pasado de menos de 700 en 1992 a casi 1 600 en la actualidad. El plan de diez puntos hace especial hincapié en la integración de los mercados de servicios y las «empresas de red» como la energía, los transportes, las telecomunicaciones y correos, «que tienen una importancia vital para todos los ciudadanos de la UE» y constituyen una parte significativa de los costes empresariales. Otros elementos importantes del plan de diez puntos son la aplicación del Plan de acción para simplificar y mejorar el marco regulador y una mayor apertura de los mercados de contratación pública.

2.2.2.12. El clima empresarial europeo y de los Estados miembros está directamente influido por las políticas macroeconómica, monetaria y fiscal. No cabe duda de que la llegada del euro, pese a su éxito, aún no ha logrado una uniformidad suficiente en las políticas económicas de los Estados miembros. Siguen existiendo diferencias apreciables entre los sistemas fiscales. En cierta medida, estas diferencias en el ámbito macroeconómico entre los Estados miembros también pueden afectar negativamente a las transformaciones industriales en Europa.

2.2.2.13. El desarrollo del mercado único se resiente de los escasos o nulos avances en aspectos vitales. Son ejemplo de ello el mal funcionamiento del mercado europeo de capitales, carencias en las normas sobre competencia, la falta de una Directiva sobre absorciones de empresas, el laborioso proceso de negociaciones sobre la patente comunitaria, al final coronado con un éxito sólo parcial, y, en ocasiones, la falta de una aplicación efectiva de la legislación europea.

2.2.2.14. Con el fin de crear las condiciones para una transformación industrial basada en la cohesión social y en la competitividad, el CESE reitera su demanda de unas políticas eficaces que permitan lograr:

- el desarrollo de los recursos humanos;
- más y mejores puestos de trabajo en un mercado laboral no excluyente;
- una atención especial al envejecimiento de la población activa y a las medidas para fomentar el acceso de la mujer al mercado laboral.

Todos estos objetivos exigen un aprendizaje continuado en todos los ámbitos y mejorar la educación y la formación. Es muy aconsejable un análisis de las mejores prácticas en cada uno de estos aspectos.

2.2.2.15. La política de innovación es una prioridad de la estrategia de Lisboa. Pero la intensidad del esfuerzo financiero diverge en función del país. Además, la cooperación entre universidades y centros de competencia y el sector empresarial dista de ser óptima en algunos Estados miembros, como pusieron de manifiesto las conclusiones de la cumbre de marzo de 2003. También en este aspecto resulta desventajosa la comparación entre Europa y Estados Unidos: la balanza comercial sectorial entre la UE y Estados Unidos favorece a estos últimos.

2.2.2.16. El desarrollo sostenible es un principio que el CESE apoya. Ha elaborado diversos dictámenes que deberían tenerse presentes en el proceso de las transformaciones industriales.

3. Transformaciones industriales y cambios sociales

3.1. En los últimos años se han publicado en la UE informes muy conocidos sobre transformaciones fundamentales en el sector empresarial y su entorno ⁽¹⁾.

El Parlamento Europeo, la Confederación Europea de Sindicatos y la UNICE también han adoptado resoluciones sobre las transformaciones industriales ⁽²⁾.

3.2. El cambio siempre ha sido un componente de los ciclos económicos. En las últimas décadas ha tenido importantes consecuencias sociales y económicas. Actualmente, las cifras indican un fuerte aumento de la proporción de la población activa que trabaja en el sector servicios, debido en parte a la externalización y contratación externa y en parte a la aparición de sectores dinámicos como el del ocio o los medios de comunicación.

3.3. El progreso tecnológico lleva a un ciclo de vida cada vez más corto para productos y servicios. El mercado libre impera. Consecuencia de ello es la necesidad de adaptación. Por ello, muchas empresas, incluidas las que han pasado por una crisis o las que se han visto obligadas a reestructurarse, sufren una transformación parcial o completa. Debe lograrse un buen equilibrio entre flexibilidad (capacidad de adaptación y nuevas competencias) y estabilidad laboral a través del diálogo social. El análisis de casos concretos muestra que las causas de la reestructuración son varias: ajustes de capacidad, transición económica, competencia, ajustes de productividad, redefinición de la propia posición, racionalización, cambios

⁽¹⁾ De ellos, los más importantes son «Gestión del cambio», de noviembre de 1998, un informe elaborado bajo la responsabilidad del Sr. Gyllenhammar (sobre el cual el CESE emitió un dictamen positivo aunque crítico: DO C 258 de 10.9.1999; ponentes: Sr. Little, Sr. Sepi), y el informe del Grupo de Alto Nivel sobre relaciones industriales y cambio en la Unión Europea, de enero de 2002, elaborado bajo la responsabilidad de la Sra. Maria João Rodrigues.

⁽²⁾ Resolución del PE de 15 de febrero de 2001 sobre las consecuencias sociales de la reestructuración industrial (B5-0089/2001), en la que pide que se adopte un enfoque más proactivo con respecto a la reestructuración industrial y sus consecuencias sociales, insiste en la necesidad de un diálogo social continuo y recuerda las disposiciones del Tratado que establecen que el objetivo de un alto nivel de empleo debe tenerse presente en todas las políticas y actividades comunitarias; Resolución de la CES de 11-12 de marzo de 2002, en la que se afirma la necesidad de asociar de forma permanente a los trabajadores al proceso de transformación y de efectuar las reestructuraciones según el principio del menor coste social y se pide investigación y análisis para evaluar la extensión y repercusión de las reestructuraciones de empresas por país y región; Resolución de la UNICE de 8 de marzo de 2002 en la que se solicitan intercambios de experiencias para prever y gestionar las transformaciones.

organizativos y quiebra⁽¹⁾. En algunos de los casos analizados, la transformación de la empresa dio lugar a productos o servicios completamente nuevos, a la redistribución o incluso a la ampliación del número de trabajadores. Estos procesos de transformación de las empresas y dentro de éstas están relacionados en la mayoría de los casos con la evolución de sectores específicos. El modo en que las reestructuraciones se lleven a cabo desde el punto de vista social depende de un diálogo social fructífero entre empresarios y trabajadores.

3.4. Estos procesos siguen activos, pese a la actual ralentización económica. De hecho, esta situación estimula la competencia, porque cada empresa busca afianzar su posición para garantizarse su continuidad. Es cierto que actualmente se presta más atención que nunca al capítulo de los gastos, pero las empresas renuevan al mismo tiempo su organización interna y su orientación hacia el futuro, sin dejar de lado la concentración económica, que se vertebra a veces en fusiones y adquisiciones.

Esta intensa actividad de reestructuración ha significado un aumento singular de la pérdida de puestos de trabajo: en los nueve primeros meses de 2001 se perdieron 230 000 puestos de trabajo en la zona del euro y 350 000 en el conjunto de la UE. El alto coste de esta pérdida de puestos, no sólo para los trabajadores a título individual, sino también para zonas o regiones enteras, requiere medidas de acompañamiento y planes de creación de puestos de trabajo alternativos. Este enfoque se aplica ya en algunos Estados miembros.

En este contexto, el CESE señala el carácter paradójico de las TIC. La recesión económica de los últimos años comenzó con un fuerte retroceso de las inversiones en el sector de las TIC, en el que estaban demasiado concentradas. Sin embargo, esto no ha impedido a este mismo sector (comunicación, información, internet) provocar cambios radicales en los sectores de la producción y los servicios, remodelar por completo sectores tradicionales y originar nuevas empresas, nuevas alianzas entre agentes económicos y nuevas formas de producción y servicios. Cabe observar que ningún sector escapa a tal renovación. Es como si existiera una nueva materia prima. La próxima renovación radical, esta vez en la biotecnología, es inminente.

3.5. No obstante, en los Estados miembros está teniendo lugar una reestructuración como fenómeno autónomo. El CESE desea aportar algunos ejemplos de reestructuración regional que implica una remodelación del trabajo y de las empresas y la creación de otras nuevas. Esta reestructuración se basaba a menudo en complicados procesos. Numerosas regiones europeas poseen rasgos propios que son el resultado de su historia económica, de su situación geográfica y de las

tradiciones regionales. En algunas ocasiones no se previó la adaptación de las estructuras industriales, pero al mismo tiempo, se percibe también que las instancias regionales —empleadores, sindicatos, entes locales y regionales— se han movilizadas y se movilizan a menudo, en algunos casos, en estrecha cooperación con las autoridades nacionales y la Unión Europea (por ejemplo: Rechar, Resider y Retext) para crear la base de nuevas perspectivas. Los procesos de reestructuración y modernización que ponen en práctica las transformaciones industriales se llevaban y se llevan a cabo, a veces, con resultados sorprendentemente positivos.

Algunas de las regiones que han creado nuevas empresas y modificado las ya existentes son la cuenca del Rhur (Alemania) y Birmingham (Reino Unido), donde se ha producido un cambio estructural para pasar de la industria pesada a empresas orientadas al sector servicios, Oulu (Finlandia), con su potente sector de las telecomunicaciones, y Barcelona (España), que sufrió una profunda transformación con ocasión de los Juegos Olímpicos de 1992.

3.6. Sin embargo, a pesar de los ejemplos que han tenido éxito, hay otros que se sitúan a medio camino, como es el caso de Asturias, región española que sufrió en los años noventa grandes ajustes en la industria de la siderurgia y la minería. En el sector del acero se pasó de una plantilla de 23 000 trabajadores a los 8 000 actuales, una pérdida de 15 000 empleos; en la minería del carbón también se perdieron más de 17 000 empleos directos en la región. El Gobierno español y el Gobierno regional han dado su apoyo y se han recibido ayudas de la Comisión Europea (Tratado CECA y programas Rechar y Resider), pero el problema no se ha resuelto y la economía, aunque ha recuperado cierta vitalidad, no ha generado ni la mitad de los empleos perdidos, ni los directos ni los inducidos. Éste es, pues, un claro ejemplo de que todavía se necesitan medidas de acompañamiento económico para recuperar el terreno perdido y desarrollar plenamente la vida económica en esta región.

Surgen hoy más ejemplos: Lieja (Bélgica) y Bremen (Alemania), donde Arcelor, como consecuencia de la fusión de Arbed, Aeralia y Usinor, ha decidido —en un contexto de sobrecapacidades estructurales de producción de acero plano y buscando mejorar las sinergias— cerrar progresivamente los altos hornos de Lieja y reducir la producción de Bremen. Ante la pérdida de puestos de trabajo que supondrán estas medidas, Arcelor se ha comprometido a no abandonar a nadie con un problema de empleo, a recuperar los centros afectados y, con la ayuda de todos los interesados, a contribuir a la reindustrialización de los tejidos económicos locales. Las medidas de acompañamiento, como las creadas hace algunos años en el marco de los programas Rechar y Resider, deberán evitar un trauma en estas regiones y crear en ellas las condiciones para un desarrollo sostenible.

(1) Véase «Études de cas sur le traitement des conséquences sociales des grandes restructurations d'entreprises», por Bernard Brunhes, asesor de la DG V de la Comisión (<http://www.brunhes.com/Etudligne/Cahiers/6/Cahier6.htm>).

3.7. Un aspecto importante de la tendencia actual es que no sólo el carácter de las empresas está expuesto a las transformaciones, sino que la distinción entre sectores es también menos nítida que antes. Un cambio fundamental es que la antigua distinción inequívoca entre sectores ha dado paso a nuevas reglas de juego, caracterizadas por la interdependencia, la interacción, la interrelación y la externalización. Dado que la mayoría de las empresas elige un camino según su orientación de futuro y posición en el mercado, la situación es distinta en cada caso particular y en cada empresa. De ahí que se deba desarrollar una combinación apropiada de flexibilidad, participación de los empleados, mejora constante y estabilidad.

3.8. En cualquier caso, este rápido esbozo de todos estos procesos de renovación, internacionalización y reorientación en los sectores de la producción y los servicios muestra que toda la economía se ve afectada por estas transformaciones, que repercuten en todos los niveles de las empresas. Es esto lo que explica que los agentes socioeconómicos de casi todos los países insistan en la necesidad de una formación nueva y en la adquisición de competencias. La movilidad profesional es un rasgo característico del actual sistema de producción y servicios. Coexisten estructuras de trabajo tradicionales (como la industria del calzado de la zona de Cholet, Francia⁽¹⁾) con otras más nuevas. Naturalmente, muchas empresas están aún en la transición de lo «tradicional» a lo nuevo. Pero cabe señalar también que sectores tradicionales como la venta al por menor y los centros de distribución son objeto de reestructuraciones que los mejoran. En todo caso, la formación y el diálogo son esenciales a la hora de abordar estas transiciones. La reorganización de la formación profesional y el gran número de posibilidades que se brindan —y que, en todo caso, tienen que brindarse— para garantizar a los trabajadores un futuro lo más seguro posible son primordiales para acompañar dichas transformaciones, algunas de las cuales se han indicado más arriba.

3.9. El desarrollo de los recursos humanos es, obviamente, de la máxima importancia. El proceso de transformación de las empresas y la creación de nuevos empleos, así como la competitividad en Europa (como ha reconocido el Consejo Europeo de Lisboa), se basan en la investigación y la innovación y en la capacidad de creación y adaptación de los trabajadores. Reconocer la importancia estratégica del capital humano significa:

- invertir en la formación y el aprendizaje de los trabajadores a lo largo de toda su vida laboral;
- incrementar la capacidad de adaptación de las empresas;
- implicar a los trabajadores en la gestión del cambio y en la creación de un nuevo tipo de seguridad;

- facilitar el acceso al empleo a los trabajadores menos cualificados;
- desarrollar los mecanismos del diálogo social en las empresas⁽²⁾.

Hoy, el propio trabajador es también una fuente de cambio en la gestión de las empresas y, por ende, del cambio industrial. Las viejas estructuras jerárquicas se ven sustituidas a menudo por marcos organizativos que tienen plenamente en cuenta la mayor capacitación de los trabajadores actuales.

3.10. Recientemente se ha insistido en la «gobernanza empresarial». Es decir, el conjunto de normas, códigos y conductas empresariales que buscan satisfacer los intereses de todos los interesados. Por supuesto, las empresas, especialmente las que cuentan con un número elevado de empleados, tienen una cierta responsabilidad social en el marco de la competencia internacional. La gobernanza empresarial está canalizando una serie de problemas relacionados con una actitud deseable de la empresa en un contexto más amplio. Concretamente, y en lo que se refiere a las transformaciones industriales, la gobernanza empresarial va en beneficio de las propias empresas y es pertinente a efectos de sostenibilidad, transparencia, control efectivo, gestión moderna de personal, etc. y se propone asegurar unas buenas relaciones laborales y una responsabilidad externa para con la sociedad. Es precisamente en este ámbito en el que deben tomar forma los aspectos y valores propios del modelo social europeo. Por tanto, la reciente propuesta de la Comisión de incluir la gobernanza empresarial en la agenda comunitaria es también un paso positivo para aprovechar más eficazmente nuestros recursos y producir con calidad.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Es importante restablecer la confianza en la situación económica. Por eso el CESE apoya las líneas generales y los objetivos establecidos por la Comisión Europea y el Consejo Europeo en su cumbre de primavera de 2003 y en el plan de diez puntos de la Comisión orientado a la reactivación económica, la creación de empleo y, más en general, la realización de la estrategia de Lisboa. Europa necesita un entorno económico que favorezca un nuevo paradigma centrado en una «transformación industrial de rostro humano» que se base en la competitividad, el desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial.

(1) Aggeri Franck y Pallez Frédérique, *Le cas de la chaussure dans le Choletais* — Centre de Gestion Scientifique, Facultad de Minas de París, septiembre de 2001.

(2) Documento de la Comisión: Prever y gestionar el cambio: Un enfoque dinámico de los aspectos sociales de las reestructuraciones de empresas — Primera fase de consulta a los interlocutores sociales interprofesionales y sectoriales comunitarios (punto 1.3).

4.2. El CESE recomienda que la evaluación comparativa, la presión competitiva que representan los otros Estados y la difusión de las mejores prácticas en los sectores afectados por las transformaciones industriales se centren en el cambio tecnológico, la innovación y los aspectos sociales. Acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de publicar análisis comparativos concretos entre países.

4.3. El CESE está a favor de una política industrial de carácter horizontal en la que también se puedan desarrollar enfoques sectoriales directamente vinculados a las transformaciones industriales.

Un enfoque sectorial debe ir acompañado por procedimientos de consulta y participación de todos los interesados y la negociación social en el marco de las reestructuraciones industriales, en particular en los países candidatos.

4.4. El CESE considera que debería examinarse sistemáticamente el respeto de las reglas y decisiones establecidas y aprobadas a nivel comunitario, porque las excepciones conducirán a una «Europa a la carta».

4.5. Reviste una gran importancia garantizar en todas las fases de los procedimientos legislativos de la UE la participación de los representantes del sector («bottom-up») para examinar las normas y decisiones en diferentes ámbitos políticos en relación con las transformaciones industriales. El CESE subraya la necesidad de velar por una puesta en práctica eficaz y coherente de las estrategias elaboradas en materia de competencia y transformaciones industriales. La CCTI seguirá este proceso con especial atención.

El CESE insiste en la importancia de garantizar que el traslado de industrias no se inspire únicamente en las crecientes diferencias legislativas entre los Estados miembros, por ejemplo en cuestiones medioambientales y fiscales.

4.6. Recientemente se creó el Consejo de Competitividad, y el CESE aprueba esta iniciativa. El CESE valora positivamente esta nueva iniciativa. Es deseable que los problemas y las soluciones en materia de reglamentación se evalúen en su contexto, velando al mismo tiempo por la calidad del empleo.

El CESE subraya que es necesaria la coherencia entre las distintas políticas comunitarias, sobre todo en materia de asuntos sociales, industria, fiscalidad, asuntos regionales, energía, transportes, competencia, formación e investigación, para una política eficaz en materia de transformaciones industriales.

4.7. Es deseable una evaluación real del impacto de la legislación comunitaria. Para ello, el CESE apoya la propuesta de crear un grupo asesor independiente sobre evaluación del impacto de las normas comunitarias en el ámbito empresarial, con el fin de mejorar la calidad de la legislación de la UE.

4.8. Para el CESE es esencial que la innovación y la investigación fomenten el liderazgo europeo tanto en competencia como en bienestar social. En parte servirá, al propio tiempo, de respuesta a políticas similares en otras zonas del mundo, como Estados Unidos, que promueve determinados avances industriales en el sector de la defensa mediante iniciativas gubernamentales ⁽¹⁾.

4.9. El CESE considera deseable que se adopten iniciativas para promover la cooperación entre las universidades, los centros de conocimiento y las empresas ⁽²⁾.

4.10. El CESE considera que debería prestarse más atención a las repercusiones que puedan tener en las PYME determinadas disposiciones y normas comunitarias.

4.11. Europa debería mantener normas coherentes en lo que concierne a las ayudas estatales subsistentes. Al mismo tiempo, la Unión Europea debe seguir actuando, principalmente a través de la OMC, contra el uso inadecuado de los impuestos, como los impuestos de Estados Unidos sobre los productos siderúrgicos. Este punto es importante para lograr unas condiciones equitativas en el comercio internacional.

4.12. Con vistas a lograr un entorno equilibrado para las industrias en transformación, el CESE insta a la Comisión Europea a vigilar la aplicación de las normas de la OMC, donde existen determinadas lagunas ⁽³⁾.

4.13. El CESE llama la atención hacia la necesidad de centrarse en distintos tipos de transformaciones industriales. La distinción más clara es la existente entre la reestructuración de regiones monoindustriales y las transformaciones industriales como proceso en curso de adaptación de las industrias manufactureras y los servicios. En el primer caso pueden preverse medidas específicas con carácter temporal en las regiones afectadas.

(1) Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde “Política Espacial Europea”» — DO C 220 de 16.9.2003, p. 19. Véase también el Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «Defensa europea —Cuestiones industriales y de mercado— Hacia una política de la UE en materia de equipo de defensa» (sobre la cual la CCTI ha elaborado un Dictamen complementario).

(2) En este sentido es interesante señalar que, a imitación de Finlandia, el nuevo Gobierno neerlandés ha creado una plataforma de intercambio entre centros de investigación y empresas bajo la supervisión del Primer Ministro.

(3) Por ejemplo, China y las cuotas en el sector de la microelectrónica, Corea del Sur y las subvenciones a los astilleros y Estados Unidos y las ayudas a la industria siderúrgica.

El CESE recomienda que se tengan en cuenta las experiencias positivas de programas sectoriales como Rechar, Resider y Retext para modernizar regiones monoindustriales, tanto en los futuros Estados miembros como en los actuales, y que se promuevan nuevas formas de diálogo social en estos países.

En las regiones especialmente afectadas por la deslocalización de industrias pueden ser necesarias medidas de acompañamiento durante un plazo determinado.

4.14. En algunos casos, las regiones que sufren transformaciones industriales se benefician de una estrecha cooperación entre las empresas, las entidades públicas, los interlocutores sociales y, si procede, otros sectores socioeconómicos. El CESE insta a la Comisión a dar a conocer los puntos positivos y las limitaciones de los proyectos piloto en este ámbito, lo cual podría resultar útil para las regiones en transición, en particular de los futuros Estados miembros.

4.15. El CESE subraya la importancia de los programas de formación para el personal e insta a la Comisión a tener en cuenta todas las tendencias y resultados de estos programas específicos de formación profesional, incluidos los del sector privado. Sería aconsejable organizar mesas redondas con los interlocutores sociales de los distintos sectores.

4.16. El Observatorio Europeo del Cambio, creado en 2001 dentro de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo de Dublín en respuesta a la solicitud del grupo presidido por el Sr. Gyllenhammar, puede desempeñar un valioso papel. En cooperación con los distintos representantes económicos (empresas, interlocutores sociales, etc.) y los institutos nacionales de investigación, proporciona información específica sobre transformaciones en sectores concretos y en la industria en general, así como sobre la forma de prever y seguir las transformaciones. El CESE se propone desarrollar la colaboración entre la CCTI y el OEC.

4.17. El CESE considera que la creación de observatorios por sectores facilitaría la tarea de prever y llevar a cabo las transformaciones industriales, identificar alternativas viables y

reducir al mínimo sus consecuencias negativas. Como ya ha señalado ⁽¹⁾, el CESE considera que otra medida que podría contribuir a prever y gestionar mejor las transformaciones industriales sería que todas las empresas (tanto europeas como de propiedad extranjera) con más de mil empleados dentro de la Unión Europea elaboraran, sobre una base voluntaria, una especie de informe sobre gestión del cambio, que incluyera datos sobre los cambios estructurales previstos y propusiera una estrategia proactiva de gestión del cambio ⁽²⁾.

4.18. Para aprovechar las mejores prácticas, el CESE sugiere que se realice una evaluación de las empresas con la mejor trayectoria en los procesos de reestructuración sobre la base del conocimiento, la durabilidad y los programas sociales (estrategia de Lisboa).

4.19. El CESE considera que el diálogo social en las empresas y, si procede, con los representantes locales y los entes públicos, es una herramienta importante y decisiva para desarrollar la competitividad, las condiciones sociales y el empleo, así como la protección del medio ambiente en un equilibrio productivo. Según la experiencia del CESE y la del antiguo Comité Consultivo de la CECA, el establecimiento de un diálogo europeo permanente en el sector, en el que participen los representantes de productores, trabajadores y otros grupos que representan a la sociedad civil organizada (consumidores, comerciantes, etc.) contribuye a crear una base útil para una política industrial renovada.

4.20. El trabajo futuro de la CCTI en el seno del CESE se concentrará en los sectores o regiones que se vean especialmente afectados por las transformaciones industriales y se basará en las orientaciones del punto 1.7 y las presentes conclusiones.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Gestión del cambio — Informe final del Grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio», punto 3.2.3, DO C 258 de 10.9.1999.

⁽²⁾ Síntesis del Informe final del Grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio (informe Gyllenhammar).

Bruselas, 25 de septiembre de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH